Canadian Institute for International Peace and Security

Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales

WORKING PAPER 36

CIVILIAN ASPECTS OF PEACEKEEPING

A SUMMARY OF WORKSHOP PROCEEDINGS OTTAWA, 9-10 JULY 1991

by Robin Hay

October 1991

WORKING PAPER 36

CIVILIAN ASPECTS OF PEACEKEEPING

A SUMMARY OF WORKSHOP PROCEEDINGS OTTAWA, 9-10 JULY 1991

by Robin Hay

October 1991

92-02364/

Canadian Cataloguing in Publication Data

Hay, Robin

Civilian Aspects of Peacekeeping : a summary of workshop proceedings, Ottawa, 9-10 July 1991

(Working paper ; no. 36)
Issued also in French under the title: Les aspects civils du maintien de la paix
ISBN 0-662-919193-5
DSS cat. no. CC293-5/36E

1. Peace — Congresses. 2. Security, International — Congresses. I. Canadian Institute for International Peace and Security. II. Working paper (Canadian Institute for International Peace and Security ; no. 36. III. Title.

JX1910.H39 1991 327.1'7 C91-098633-5

For more copies, please write:
360 Albert Street, Suite 900
Ottawa, Ontario
K1R 7X7

PREFACE

Working Papers, the result of research work in progress or the summary of a conference, are often intended for later publication by the Institute or another publisher, and are regarded by the Institute to be of immediate value for distribution in limited numbers — mostly to specialists in the field.

The opinions contained in the papers are those of the participants and do not necessarily represent the views of the Institute and its Board of Directors.

Robin Hay is a Research Fellow at the Canadian Institute for International Peace and Security.

TABLE OF CONTENTS

	INTRODUCTION	1
I	PEACEKEEPING: TO DEFINE OR NOT TO DEFINE?	3
II	THE HISTORY OF CIVILIAN INVOLVEMENT	5
	Roles and Tasks	5
	The Evolution of Peacekeeping	6
III	CIVILIANS IN PEACEKEEPING: LESSONS FROM NAMIBIA AND ELSEWHERE	8
	UNTAG as a Watershed	8
	Lessons From Election Observation	9
	Lessons From Civilian Police	10
	The Role of NGOs and Private Observer Missions	12
	Potential Problems	12
IV	DEVELOPING INTERNATIONAL STANDARDS FOR ELECTION MONITORING	15
	The Model	15
	Feasibility of Developing International Standards	15
	Criteria For UN Involvement in Elections	16
V	RESPONSIBILITIES OF CIVILIAN PEACEKEEPERS	19
	Conflict Settlement and Resolution	19
	Confidence Building	20
	Democracy Building	21
VI	FINANCING: PEACEKEEPING'S BOTTOM LINE	22
	UN Finances	22
	Financing and Peacekeeping Operations	22
	The "Special" Case of Civilians	24

VII RECOMMENDATIONS 25

APPENDICES

A Statement by Andreas Guibeb 29

B Conference Programme 34

C List of Participants 37

INTRODUCTION

On 9 and 10 July 1991, the Canadian Institute for International Peace and Security (CIIPS) hosted a two-day workshop on the Civilian Aspects of Peacekeeping. The subject was especially timely given the successful completion in Namibia in 1990 of the work of the United Nations Transition Assistance Group (UNTAG), a largely civilian peacekeeping operation, and the imminence of similar new operations in the Western Sahara and El Salvador; and possibly in Cambodia.

With the apparent potential for more and varied civilian peacekeeping missions, the Institute convened a workshop to look at past experiences, but with a view to the future. What have been the contributions of civilians to peacekeeping? What has the international community learned from these operations? What, if anything, is transferable? What institutional innovations have been necessary to accommodate civilian peacekeeping? What further innovations might be required?

The answers to these and other questions were explored by focussing on three of the more obvious aspects of past civilian contributions to peacekeeping — administration, civilian police, and election monitoring — with the intent of keeping in mind and arriving at a list of recommendations for future civilian involvement. This report is a summary of the workshop proceedings. It focusses on the *major* themes of the workshop without remaining faithful to the chronological structure of discussion throughout the two-day agenda. There was no attempt to arrive at a consensus on recommendations during the workshop. The list of themes and recommendations included here are those that generated the most discussion among a highly qualified group of practitioners and academics.

I PEACEKEEPING: TO DEFINE OR NOT TO DEFINE?

While United Nations peacekeeping or observer missions have been with us almost as long as that international organization itself, there has never been a formal definition of peacekeeping. Moreover, as Marrack Goulding, the Under-Secretary-General for Special Political Affairs at the UN, pointed out, the various informal definitions proffered have tended to emphasize the use of military personnel.

That way of thinking, Mr. Goulding noted, is now outmoded. Since 1988, there have been eleven new peacekeeping operations. Some of these have conformed to the traditional pattern of military peacekeeping operations, but others, such as UNTAG in Namibia, have been composite (civilian/military) operations intended to *implement* a negotiated settlement of a conflict. Mr. Goulding indicated that the plethora of new peacekeeping operations in the last three years, and their often composite nature, has raised anew the question: "what is peacekeeping?"

It has also made that question more difficult to answer. For example, several participants queried whether the United Nations Guard Contingent in northern Iraq, set up as a result of Security Council Resolution 688, could be classified as a peacekeeping operation, civilian or otherwise. While it was agreed that as yet there was no conclusive answer to that question, most felt that the operation did fall into the general category of peacekeeping operations, which Mr. Goulding defined as "a UN field operation deployed in the context of the maintenance of international peace and security."

This line of discussion inevitably led to a consideration of whether it was better to define peacekeeping or leave it undefined. Some felt that there was a need for a definition in order to prevent the peacekeeping community from wandering in different directions with different interpretations of the concept. It was argued, further, that constitutional questions in individual countries and the financial system of the UN demand a definition. As an example of the former issue, it was pointed out that nations such as Japan, which are constitutionally restricted from providing military contingents to peacekeeping operations, need a definition to help them decide what they can contribute and, in aid of this, to explain what peacekeeping is to parliamentarians.

The counter to this argument came in several shades. Alan James, professor of international relations at the University of Keele, did not argue for a strict definition of peacekeeping. He did see the need, however, for a distinction between peacekeeping and other kinds of undertakings, such as enforcement and humanitarian operations, in order to avoid muddying the conceptual waters.

Still others suggested that any strict definition would limit what the UN could do under the rubric of peacekeeping. Imprecision, on the other hand, allowed for greater flexibility in the types of operations that could be undertaken.

II THE HISTORY OF CIVILIAN INVOLVEMENT IN PEACEKEEPING

Roles and Tasks

Professor James noted that while civilian involvement in peacekeeping was achieving a higher profile there was, in fact, ample precedent for such involvement. Both Professor James and Mr. Goulding recalled that civilians from the UN Secretariat have always been responsible for carrying out essential core functions at the headquarters of UN field operations. These include political and administrative tasks undertaken by, for example, the Chief Administrative Officer, the Public and Legal Affairs Officer, and the Public Administration Officer.

Professor James went on to identify the many roles that civilians have played in UN or other peacekeeping operations. At the operational level he distinguished among several different tasks, including: administration of a territory during a transfer of power, undertaken in 1962-63 by the United Nations Temporary Executive Authority (UNTEA) in West Irian (West New Guinea), and in 1920-35 by the League of Nations in the Saar; an executive role, where the operation was responsible for organizing a referendum or election, as occurred in Europe following the Second World War; observation, such as that undertaken in 1979-80 by the Commonwealth Observer Group in Zimbabwe; liaising with the local population of the peacekeeping area in order to pass on information, which was an important task of the UNTAG operation (Mr. Goulding identified this as the political/educational function of UNTAG); acting as an umpire in order to call attention to rule breaking, as was done in 1954 by the International Commission of Control and Supervision in Indochina and in 1975 by the US Sinai Field Mission in the Middle East; and settling work or reconciliation, such as that carried out by UNTAG.

Professor James also noted that civilian Special Representatives of the Secretary-General have played leadership roles in a number of peacekeeping operations, including, from 1988 to 1990, the United Nations Good Offices Mission to Afghanistan and Pakistan (UNGOMAP). Finally, he reminded participants that there had been instances of entirely civilian peacekeeping operations, including the US Sinai Field Mission. He also included in this category recent UN operations such as the United Nations Observer Mission to Verify the Electoral Process in Nicaragua (ONUVEN), deployed in 1989, and the UN security guards sent to northern Iraq in 1991.

Mr. Goulding added to this list the electoral and police monitoring functions carried out by UNTAG in Namibia, as well as human rights monitoring, which will be included among ONUSAL's tasks in El Salvador. In reply to a comment on human rights monitoring, he agreed that it was closely linked to the policing function undertaken by UNTAG in Namibia, but explained that

in El Salvador it would be a much more intrusive operation, involving a composite group that included the military, the police, and specialists in judicial systems and prison regimes.

A number of participants noted that it was important to remember those civilians and civilian agencies involved in field operations related to, but not directly a part of, peacekeeping operations. For example the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), the United Nations Development Programme (UNDP), and the International Committee of the Red Cross (ICRC) play important roles and the value of civilians in these agencies should not be underestimated. In a related observation, a participant mentioned that the issue of involving peacekeepers in disaster and humanitarian relief is currently under review at the UN.

Finally, one participant suggested that perhaps the workshop overlooked a key task often carried out by civilians: the provision of technical advice and assistance. As an example, it was pointed out that in Nicaragua, Canada was involved in activities ranging from the development and implementation of voter information programmes to the design of ballot boxes.

The Evolution of Peacekeeping

Despite the firmly established precedents for civilian involvement, there was considerable agreement among participants that we are entering a new era of innovation in peacekeeping. Cedric Thornberry, the Director of the Special Representative's office in Namibia during the UNTAG operation, distinguished between the past and the future of peacekeeping. He described past UN peacekeeping as limited strictly to military operations, which he described as the monitoring of a thin blue line and the supervising of an uneasy peace while others attended to the problem. Mr. Thornberry argued that international attention is now focussed on new responsibilities, the full measure of them yet unknown. He concluded, however, that we must adapt the existing peacekeeping framework to meet new international needs and opportunities, pointing out that UNTAG was a watershed peacekeeping operation, marking a change and helping to bring about new change.

Mr. Thornberry envisioned a new era of multifunctional peacekeeping operations, with the military component only one aspect. Indeed, he speculated that there may be future operations devoid of any military component at all, or with a military component on reserve, standby, or seventy-two hours' notice.

Mr. Goulding, in turn, referred to institutional developments in the field that this evolution in peacekeeping has wrought. He identified the role of Special Representative (SR) in charge of composite operations as the most important. In these instances, the SR is responsible for coordinating

all aspects of the entire operation, and the heads of the different components, including the military, are subordinate to him.

In spite of the quickly evolving nature of peacekeeping, several participants advised that there are a number of military functions civilians cannot fulfil. Infantry bearing arms — the peacekeeping force — for example, was the most obvious one.

III CIVILIANS IN PEACEKEEPING: LESSONS FROM NAMIBIA AND ELSEWHERE

There was a general feeling at the workshop that the UNTAG experience was important for at least two reasons. First, it was representative of a new and different kind of peacekeeping mission that had been undertaken in the past. Second, it seems likely to serve as a precursor for similar — though by no means duplicate — future operations. Nevertheless, there was wide assent to the warning that while lessons could be learned from the experience in Namibia, that experience could not serve as a blueprint for future operations. To paraphrase Mr. Thornberry, Namibia could not even serve as a blueprint for Namibia.

UNTAG as a Watershed

Most participants agreed that with the UNTAG operation, UN peacekeeping had turned a corner. The operation in Namibia served, and continues to serve, judging by the nature of the discussion, as a laboratory where the new responsibilities of peacekeepers are being tested and examined.

In differentiating UNTAG from its predecessors, Mr. Thornberry drew attention to the *extremely* political nature of the operation and its multifunctional character. He noted that, in Namibia, the UN was mandated to provide leadership and act as the catalyst for reconciliation, peace, independence, and democracy. One participant wondered whether this was indicative of an expanding UN role from conflict management to conflict resolution. If so, he commented, this would represent an enormous extension of the function of the UN by involving that organization in the internal affairs of a country.

The Namibian operation forced the UN to deal squarely with the issue of what was required for a free and fair election. Mr. Thornberry related that Martii Ahtisaari, the SR for UNTAG, realized that for free and fair elections the situation would have to be both formally and practically equal and that practical change in the political and social atmosphere would have to take place in order to accomplish this. Mr. Thornberry described this as the heart of UNTAG, which made it different from past experiences.

Mr. Thornberry also identified several tangible aspects of UNTAG that in his estimation were novel: those running the forty-two political offices, who were technically part of the SR's office and functioned as UNTAG's political backbone; the election supervisors; the police monitors;

the independent jurist; the UNHCR; and the information team in the SR's office, who served throughout the country in the political education and consciousness-raising effort.

Lessons From Election Observation

Because election observation is not exclusively a prerogative of peacekeepers, the workshop cast its net wider than the UNTAG experience to gather lessons for the future.

One participant noted that the SR's powers of supervision and control, which included the right to stop the process at any time if he did not feel it met his requirements for a free and fair election, could serve as a model for other operations. He compared this arrangement favourably to other approaches such as allowing the election to proceed and identifying problems only afterwards, or scrapping the process altogether. He did question, however, whether it was necessary to allow the South African Administrator-General (AG), who was responsible for overseeing the administration of the election and of Namibia during the transition period, any role in the process.

One participant pointed out that the SR, overburdened with his own duties, felt it would have been a disaster if he had been given the task of running the whole show in Namibia. Still, it was added, the UN was certainly better trained than the South Africans to run the election itself.

Jennifer McCoy, an associate professor of political science at Georgia State University and a senior research associate at the Carter Center, outlined several lessons from her experience in election observation in places as diverse as Ghana, Surinam, and Nicaragua. First, she argued that the major parties involved in an election must be motivated both to participate and to invite observers. This indicates that they are serious about the process and provides the observers with some leverage to ensure that the election is free and fair.

On the issue of leverage, one participant noted that it is often a particular observer group that is sought after by a state engaging in an election. That group — the Carter Center's experience in Guyana was given as an example — can then use the resulting leverage to help create the conditions for a free and fair election.

Second, election observers should maintain a continuous and active presence in the country until the transfer of power. This enables them to reassure the voters constantly, minimize violence, facilitate dialogue, and help resolve disputes. Third, it is important to include private group observer missions along with international organizations. Periodic visits by high-level groups that include prestigious individuals can focus international attention on the election process. These groups can also mediate disputes, restore the confidence of the people, and exert pressure for or reinforce action

by international organizations by making public statements prohibited to the international organizations. Several participants referred to the benefit of observer missions going into an area well in advance of the election, in order to encourage the people and build, or rebuild, confidence in the election process. It will also help the observer mission assess the situation in the country and enable them to follow through in creating a level playing field for the election.

Fourth, Dr. McCoy recommended a parallel vote tabulation, or quick count, during and after the election. This can provide strategic information on election night that can facilitate dealing with an unexpected victory, thus avoiding any violence that might result. It also helps to legitimate a ruling party victory, and convince losers that they have indeed lost.

Finally, one participant noted that some lessons from election monitoring had already been learned from the Namibian experience. In Haiti during the 1990-91 election, for example, the United Nations Observer Group for the Verification of Elections in Haiti (ONUVEH) learned from UNTAG the importance of setting up an information programme at the beginning of the operation and of using a recognizable logo.

Lessons From Civilian Police

Civilian police (CIVPOL) were not used for the first time in Namibia, but it was widely agreed that this was the first time they had been used to monitor a local police force. Larry Proke, Chief Superintendent of the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) and commander of Canada's CIVPOL contingent in Namibia, also mentioned that this was the first time the police component was separate from the civilian component of a UN mission.

One participant noted that no reference to police monitors was made in the Settlement Plan for Namibia. Instead, their role was invented in 1978, despite South African protestations, when it became apparent that the South African controlled South-West African Police Force (SWAPOL), the main instrument of political and racial repression in Namibia, would have to be neutralized.

Mr. Proke described in detail CIVPOL's mandate and operation. In essence, CIVPOL was responsible for observing and reporting on the behaviour of SWAPOL and the dreaded Koevoet, a paramilitary group that was supposed to have been disbanded but that, in fact, had been subsumed by SWAPOL. The unarmed CIVPOL, who enjoyed neither powers of arrest nor investigation, were deployed throughout Namibia and set up liaison at all levels with SWAPOL, with what Mr. Proke described as varying degrees of success. If CIVPOL observed improper behaviour by SWAPOL, they were to inform the on-site commander; if the commander engaged in improper behaviour, he

was asked by CIVPOL to modify that behaviour or be subject to report (CIVPOL's mandate forbade intervention to prevent or halt misbehaviour or intimidation). Its other duties included monitoring jails to ensure fair treatment of prisoners and checking legal records to confirm that due process had been followed.

Mr. Thornberry revealed that given the uniqueness of the CIVPOL operation, the feeling in Namibia was that a great deal could be learned from the experience. He stated, for instance, that CIVPOL set a good example for other civilian components of peacekeeping missions by conducting extensive debriefings at the end of the UNTAG mission. These debriefings, which resulted in reports submitted to UNTAG, may be used as a guide for the conduct of future CIVPOL operations.

Perhaps the major lesson of the UNTAG experience, as Mr. Goulding described it, was not to underestimate the need for CIVPOL. The 360 civilian police monitors sent to Namibia at the start of the operation had to be increased to 1,500 by the election in November 1989. Mr. Goulding explained that the UN simply did not take into account, at the beginning, the numbers and the type of police to be monitored.

Aside from these more obvious structural lessons, much of the discussion on CIVPOL centred on operational issues. Should CIVPOL have been given investigatory powers? Should they have had some authority? Should they have had complete executive authority?

On the general matter of whether CIVPOL should have executive authority, Mr. Proke answered that that will depend on the role of the UN in a particular country at a particular time. If the UN is responsible for administering a country, then the civilian police might be granted executive authority. He did not believe, however, that CIVPOL should have been given executive authority in Namibia. Douglas Anglin, adjunct professor of political science at Carleton University, suggested that the gaps in CIVPOL's powers of authority in Namibia might have been attended to by recycling UNTAG troops into a police role replacing Koevoet, and by the SR using his reserve power of self-defence creatively.

One participant admonished that CIVPOL's involvement in any international election cannot hope to answer all problems. The depth of that involvement will depend on the mandate the civilian police are given at the outset of the operation. In conclusion, he pointed out the importance of taking these elements into account when settlement plans are negotiated, but warned that the UN is resistant to giving CIVPOL direct responsibility for law and order.

Regarding the investigatory powers of CIVPOL in Namibia, Mr. Proke revealed that CIVPOL did have an investigative arm, but that the success of its investigations depended on information gleaned from a usually uncooperative SWAPOL. He admitted that these investigatory powers were faulty, suggesting that in similar situations a portion of CIVPOL should be part of a joint-force investigative mechanism. Another participant made the general observation that perhaps ONUSAL's human rights investigative function can profit from the experience of CIVPOL in Namibia.

The Role of NGOs and Private Observer Missions

Andreas Guibeb, a Permanent Secretary at the Foreign Ministry in Namibia, noted that without diminishing UNTAG's role in his country's transition to independence, it was, after all, a team effort. Much of UNTAG was supported by and depended upon contributions made by NGOs including observer missions. He cited, for example, the importance of observer-group press conferences, which maintained the pressure for free and fair elections. Mr. Guibeb also pointed to the vital contribution of the Council of Churches in Namibia in the resettlement, repatriation and reintegration of exiles and refugees.

Senator Alasdair Graham observed that unlike official representatives, NGOs are not in a controlled environment: they can visit the people, unfettered by government interference, and get a true picture of what is going on. He cited the official visit to the Philippines in 1986 of US Senator Richard Lugar whose itinerary depended on the Filipino government. Largely because of that government control, Senator Lugar initially assessed the political situation in the Philippines incorrectly. It was the private observer groups who, free to go where they pleased, got it right.

Similarly, Mr. Thornberry advised that UN operations also have to work under a mandate and therefore must often bite their tongues. The crucial function of the observer missions, he noted, is saying what the UN operation cannot.

Many participants discussed the usefulness of outside observer missions in helping to develop an indigenous monitoring capability, which once developed, lessens the urgent need for outside observers.

Potential Problems

A number of problems were raised regarding civilians in peacekeeping, specifically relating to the Namibian experience as well as to the subject in general.

A general problem anticipated is recruitment. Can civilians be available on short notice and will they be available for long-term postings? Should honoraria be paid to encourage civilian participation and, if so, how much and by whom? Related to this issue is the problem of staffing: large numbers of civilians from the UN Secretariat staffing peacekeeping operations would result in a shortage of staff and would require the hiring of new personnel at UN headquarters.

Selection and training were also considered a potential problem area. How does one train people, one participant asked, given the tremendous variety of requirements made of peacekeepers — medical fitness, driving skills, navigational skills, country briefs, communication skills, UN organizational comprehension? Discipline was also considered a potential problem by some, not in terms of performance but rather in the extent of discipline that civilians bring to the mission.

Proper knowledge and skills was another difficult issue, especially in relation to private observer missions. Harry Neufeld of Elections Canada was not alone in drawing attention to what he called "problem observers." According to Mr. Neufeld, there were observers in Namibia who were completely unaware of their host country's environment and ignorant of the UN's role and the constraints of Resolution 435. There were observers who came largely to confirm preconceived biases, those interested solely in publicity, and those with no clear objectives or plan of action. Some observers reached subjective conclusions and made no attempt to validate them. Others came only for a social visit.

These criticisms did not apply to all observer groups, but Mr. Neufeld advised that some attempt be made to distinguish between serious and frivolous observers. Another participant suggested arranging some sort of communication mechanism so that newly arrived observer groups could benefit from what was learned by preceding groups.

Professor Anglin drew attention to problems that were specific to the Namibian experience but that may have wider application. He noted that peacekeepers, in principle, are supposed to be impartial but that the Namibians did not understand UNTAG's impartiality on the issues of South African oppression and Namibian liberation. Civilian police monitors without powers were especially confusing to the Namibians. This, in turn, created a credibility problem for UNTAG.

Professor Anglin also targeted the impartiality of the media as a problem that UNTAG did not successfully deal with. It was in large measure a result of UNTAG's attention only to the programming aspect of the media without attending to those who were responsible for managing those programmes.

The time allotted for voter education — only three weeks — was another problem, according to Professor Anglin. He noted that it was impossible in such a short time to combine education with registration.

Mr. Thornberry pointed out the difficulty of gaining cooperation from the AG, especially on the issues of information and police. The police themselves, Mr. Thornberry noted, were never cooperative and UNTAG was never able to monitor the activities of the "special branch," which, with SWAPOL, tried to undermine the election process.

IV DEVELOPING INTERNATIONAL STANDARDS FOR ELECTION MONITORING

Mr. Neufeld recommended that to deal with the difficulties and problems experienced by UNTAG during the Namibian election, and to prevent such problems occurring in future transition elections involving international observers, "internationally accepted standards for democratic elections" should be developed. He suggested that one way to develop these standards was to generate "an open and flexible 'model' of the democratic election process."

The Model

Mr. Neufeld proposed the development of a process model that would decompose the different functions involved in an election into their sub-functions. In turn, each of these sub-functions would be decomposed into the many processes involved in executing them. These would also be decomposed until a hierarchic model of the election process is arrived at. The model would present the various activities involved in the election process in successive levels of detail. Improvements and refinements in the model will result from its application in different situations over time, explained Mr. Neufeld, with the clear "potential to provide an international standard for democratic elections."

The notion of developing international standards for democratic elections sparked discussion in two areas: the feasibility of developing international standards for elections; and the criteria the UN should use before deciding to become involved in elections.

Feasibility of Developing International Standards

Many participants sympathized with the idea of developing an international standard for democratic elections. They foresaw several obstacles to that development, however.

Dr. McCoy raised the issue that many parliamentary systems and rules exist and that standards in developing countries might well be different. Along with Rodolfo Cerdas, a professor of political science at the University of Costa Rica, she wondered whether a process model could come up with a set of rules that would still allow for varying contexts, especially given the diverse administrative and financial capacities of individual countries. Similarly, another participant questioned the possibility of developing a model that is truly applicable in a variety of cultural situations.

Dr. Cerdas prescribed caution when talking about models of transitional arrangements. He pointed out that in Central America the situation prompting the move to democracy varied from

country to country, meaning that the transitional process in Nicaragua cannot be compared even with that in Guatemala, let alone with Namibia, Haiti, or Cambodia. Dr. Cerdas concluded that it is not healthy to make generalizations about the role of international organizations in peacekeeping operations. He suggested that one must first develop a methodology to establish the criteria useful for comparison.

Mr. Thornberry stressed that everyone has different ideas on the imperatives for a free and fair election. In Namibia, the feeling was that for a free and fair election it was necessary to level the playing field by interfering in the political and social system of the country to the greatest possible extent. This meant maximizing voter registration and voter turnout, providing equal access to information by all parties, and controlling intimidation. The implication was that, in other situations, this level of interference may not be required.

Mr. Neufeld responded to this account by saying that because no model would be equally applicable in all situations, more than one model may be needed. Or the model would at least need to allow for innovations and choices in different situations. But he maintained that there is considerable agreement on what the fundamental principles of a democratic process are — for example, the time allowed for vote counting. He argued, that what you do in an election functionally does not vary that much.

In support of international standards, one participant mentioned that there is worldwide cultural diversity on the question of human rights, but that we have been successful in developing international standards in that area. Could the machinery used in that process be applied to the development of election standards? Another participant revealed that the Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE), as part of the 1990 Copenhagen Declaration, elaborated a model that went beyond the UN Declaration of Human Rights.

It was also suggested that if developing international standards on the scale advocated by Mr. Neufeld appears impossible, then perhaps we should at least be looking to develop absolute minimum standards.

Criteria For UN Involvement in Elections

The discussion of international standards led to a discussion about the minimum standards the UN should demand of a country before accepting an invitation to observe an election. Should the UN get involved in situations where local laws and norms contravene widely accepted standards? For example, should the UN be willing to observe elections in Afghanistan, a country

where women are disenfranchised? Mr. Neufeld responded that in building or using a model of accepted standards you should stick to certain basic principles. Since universal suffrage is one of those basic principles, the UN might not want to agree to observe an election where half the population is disenfranchised.

Similarly, one participant wondered what the UN should do regarding elections that were somewhat skewed. It was mentioned that recent elections in Sri Lanka met all the rules and conditions of the model referred to by Mr. Neufeld, but that a completely government-controlled media ensured that the system was distorted even before observers arrived. The question was asked whether observers should agree to become involved in such a situation. Should they not be willing to leave if a free and fair election seems impossible?

While respondents to these questions acknowledged their validity, the workshop was reminded that election observation is only part of the ongoing democratization process. Senator Graham pointed out that in the 1990 Nicaraguan elections the government controlled the media, but the result was still startling: people voted because the ballot was secret. He also noted that in the Philippines in 1986 and in Paraguay in 1989, the media was totally controlled by the regime in power. But if observers had backed out as a result, the process would have ended. Senator Graham observed that later elections were less flawed because the process had been allowed to develop.

Dr. Cerdas similarly advised placing elections in the process of democratization: the process develops and becomes, itself, an instrument in changing the political system. One participant added in support of this line of reasoning that regardless of the current election standards in a country, the local population may want observers to contribute to improving the process.

It is a regrettable fact of life to have skewed media in most situations, observed one participant. This might change in evolutionary fashion and then you might make it part of the standards you use to decide whether to participate in an election. For the time being, however, this was not possible.

Dr. McCoy sketched two possible strategies for dealing with the problem of standards. One would be to participate anyway, in order to gain experience and chip away at obstacles, thereby providing better conditions for the next election. Another approach would be to make sure of the conditions before agreeing to go.

According to Senator Graham, the determining factor of free and fair elections is the political will of the government to carry them out according to free and fair principles. He cited the

example of Paraguay in 1989, where the regime took concrete steps to improve electoral conditions: the independence of the media was restored, freedom of assembly and association were allowed, and alternative political parties were legalized. While a report of the International Human Rights Law Group concluded that international standards were still lacking for free and fair elections, it cautiously expressed the hope that the May elections might be the first step toward democracy.

In response to Senator Graham one participant mentioned that assessing political will was a complex procedure, but that certain guidelines have been developed. One was prior on-site assessment in the prospective election area by electoral and constitutional experts. Spending at least one week in the country, experts should speak to locals, opposition party members, the media, and diplomats, inquiring about the government's willingness to invite observers and asking precise questions about the mechanics of the election — for example, are they well thought out? This will give them a good indication of the government's sincerity. Also one should look at the track record of the people one is dealing with. A simple way to do this is by reading the history of the country's experience in elections. How the government has performed in past elections can serve as one guideline on future performance.

V RESPONSIBILITIES OF CIVILIAN PEACEKEEPERS

Early in the workshop one participant remarked that other than the purely functional perspective of looking at civilian aspects of peacekeeping, another way to grapple with the issue might be to look at the objectives of the operation, the nature of the mandate, and the political purposes of the mission. This suggestion assumes that as the concept of peacekeeping broadens to include civilians more regularly in an operational capacity, the nature of what the peacekeeper is there to do also changes.

Conflict Settlement and Resolution

Mr. Thornberry observed that the UNTAG operation in Namibia is a manifestation of political change: the UN is no longer limited to keeping the situation in control in a war zone — the traditionally understood role of peacekeepers — but is now exercising a dynamic *resolving* role.

Professor Anglin identified two tasks that UNTAG undertook in Namibia: conflict settlement, aimed at affecting a behavioural change by the parties to a conflict; and conflict resolution, directed at changing the attitudes, values, and goals of the actors — in other words dealing with the underlying causes of conflict. Conflict settlement took place mostly, though not exclusively, before the election in the context of establishing the political conditions for that election. The negotiation of an all-party Code of Conduct was a prime example of UNTAG's role in conflict settlement.

Conflict resolution occurred mostly, though not exclusively, after the election, when the challenge was to consider the shape of a post-independent Namibia. Professor Anglin noted that in this effort UNTAG emphasized nation building and national reconciliation.

Mr. Thornberry agreed that UNTAG was consciously a catalytic agent for political and attitudinal change in Nambia. He mentioned that UNTAG often used the medium of the churches to convey its message, speaking after and sometimes during church services. Gradually, through this and other facets of its information campaign, UNTAG developed credibility and used this to bring together disparate groups. Mr. Thornberry said that the peacekeeping operation in Namibia preached and publicized tolerance and aimed in this way to isolate extremist elements. He stressed that the triumph in the end, however, was the triumph of the Namibians, who were reconciled to each other through the process.

Dr. McCoy affirmed that the functions of conflict settlement and conflict resolution, which Professor Anglin ascribed to UNTAG were indeed the functions of election observers in general.

She noted in addition that conflict settlement entailed ensuring the parties' compliance with the rules of the game and even at times helping to develop those rules. She used Nicaragua as an illustration, where, for example, part of the observer group's job was to ensure that the government followed the rules of the accord on media law.

Election observers can contribute to conflict resolution, explained Dr. McCoy, by mediating disputes and facilitating dialogue among actors. They can help change the perception of local actors so that each side will see the possibility of dealing with each other, will move away from viewing each other as implacable enemies, and will discover real possibilities for negotiation and dialogue. She said that this approach bore fruit in Nicaragua following the election, when the fundamentals of the transition agreement were agreed by all sides and used by President Violeta Chamorro to pursue national reconciliation and negotiation in order to resolve conflict.

Confidence Building

It emerged from the workshop that one of the key duties of peacekeepers, whether election monitors or civilian police, is to make the people unafraid. Mr. Thornberry explained that beyond implementation of the settlement proposal, all activities of UNTAG were aimed at this end. Mr. Proke elaborated on CIVPOL's daily mission of overcoming mistrust and making the people understand that the civilian police were there to look after everyone's interest; in the area of confidence building there is no quick fix.

Gordon Fairweather concurred, relating that one of the observer's main tasks in Zimbabwe was to calm and reassure the participants about the process. He said it was important for the public and the election contenders to know why they were there and to trust their objectivity. Gaining that trust after eleven years of civil war was no easy task he added.

Dr. McCoy emphasized that a major concern in transitional first elections is the lack of confidence in the electoral machinery and those running the election. She defined confidence in this context as the ability of the people to participate in a legitimate election, which may encourage participation beyond that process to continued democratization. According to her, the problem faced by observers is one of deep distrust on all sides. Observers serve to alleviate this distrust by reassuring the government of the continued participation of the opposition in the election and reassuring the opposition through their position as arbiters and judges.

Democracy Building

The building of democracy as a process was an underlying theme of much of the discussion. This theme revealed two aspects. First was the recognition that, in the words of one participant, the election observer peacekeeping mission is only the beginning of the aid these countries need to move toward democracy. Another participant argued that the first election is important, but if democracy is to take hold, the process that follows is equally important. Senator Graham added that the international community has a responsibility to follow up after an election in helping to build the social and economic structures intrinsic to democratic pluralism.

What of the UN's responsibility beyond the election? Mr. Goulding noted that this question raised the general issue of the extent to which the UN can get involved in the internal affairs of a country. He was unsure whether UN participation in election monitoring and democratic development in a situation where there is an international dimension legitimates follow-up involvement when that international dimension has faded. However, he did note that the stipulation of the UN Charter prohibiting involvement in a country's internal affairs had been somewhat eroded over the years vis-à-vis human rights. One participant reminded the workshop that given restrictions on UN involvement in a country's internal affairs, there is still a role for governments and NGOs to play in the aftermath of an election.

The second aspect of democracy building is the enormous responsibility it places on the shoulders of peacekeepers. According to Dr. McCoy, election monitoring represents a broadened concept of peacekeeping: peacekeepers become the guarantors not only of peace but of democratization. This is tantamount to a new form of security in the framework of helping societies resolve internal conflicts while at the same time guaranteeing democratization.

Senator Graham described civilian peacekeepers as the ambassadors of democratic pluralism, sowing the seeds of freedom. He went on to say that the presence of election observers emboldens those living in fear to believe that there is a better way to live and that they have the right to determine the structure of a fair polity. He related that in Paraguay, for instance, there was little understanding of an alternative political path to the Stroessner regime. For this reason, Paraguay had to invent democracy, not restore it. Senator Graham concluded that the major impact of observer missions is to instil in the local people a sense of entitlement.

VI FINANCING: PEACEKEEPING'S BOTTOM LINE

The largely upbeat and optimistic discussion about civilian aspects of peacekeeping was tempered by a sobering discussion of the UN's financial situation. Susan Mills, a Deputy Controller at the UN, talked about UN finances in general, financing arrangements for peacekeeping operations in particular, and the special case of civilians.

UN Finances

Ms. Mills noted that the UN Charter provides for the expenses of the organization to be borne by its Members. Each Member State's fees are assessed according to its capacity to pay, measured largely on the basis of national income. She pointed out that members have a legal obligation to pay their assessed contributions but that the only sanction for non-payment was the little-used and mostly ineffective Article 19, which provides that a member will have no vote in the General Assembly if its arrears equals or exceeds the amount of all assessed contributions due from it for the preceding two full years. Ms. Mills related that as of 30 June 1991, outstanding assessed contributions to the UN amounted to $1.5 billion, of which the United States accounts for slightly more than half.

Financing And Peacekeeping Operations

The UN's capacity to maintain its peacekeeping operations is profoundly affected by the financial "health" of its regular budget, asserted Ms. Mills. She noted that since 1960, when the United Nations Operation in the Congo (ONUC) was launched, an operation for which a number of Member States refused to pay, the UN has been in a continuing state of financial emergency. She explained that, for political reasons, some Members have deliberately ignored their legal obligations to pay for peacekeeping, thereby perpetuating the financial crisis.

According to Ms. Mills, from 1956 to the present, the Member States of the UN have attempted, largely without success, to reach a consensus on how expenses for peacekeeping should be met and apportioned. The procedure for each operation over the years has varied. Of the twenty-two peacekeeping operations initiated by the UN during its forty-six-year history, six were or are being financed from the regular budget, two were financed by the parties most directly involved, one has been financed by voluntary contributions, and the remaining thirteen were, or are, being financed by special assessments on all Member States.

Since 1988, Member States have begun to grapple anew with a number of key issues that directly concern the financial aspects of peacekeeping. Ms. Mills elaborated on four issues that she felt deserved particular mention.

The first of these concerned *the absence of cash reserves for peacekeeping operations*. She noted that the Working Capital Fund of $100 million, which serves as a cash reserve for the regular budget, constitutes a very limited and inadequate resource for peacekeeping because of two problems: 1) the need for adequate cash to meet substantial start-up costs for large peacekeeping operations, start-up costs that are often required until the General Assembly can authorize assessments from Member States and, in turn, Member States pay the full amount they are assessed; and 2) the need for adequate cash to meet significant shortfalls, when assessed contributions are paid with substantial delays or not at all. She pointed out that the troop-contributing countries are forced to bear the effects of such cash shortfalls.

The second issue to which Ms. Mills referred is *the relationship of the UN regular budget to peacekeeping operations*. She explained that apart from the direct costs of peacekeeping operations financed from the regular budget, there are many indirect costs for specially assessed operations that are also met from the regular budget. The question is how to meet these dramatically increasing requirements for peacekeeping operations in light of current regular budget resources and the demands to reduce them.

A third issue concerns *voluntary cash contributions*. Traditionally treated as cash advances to be repaid, it has been decided recently to use such advances in some cases as grants to reduce the costs of an operation. This tends to weaken the principle that the cost of peacekeeping should be collectively shared, and it may lead some Member States to conclude that full payment of their assessed contributions is no longer essential for the financial viability of the UN and peacekeeping operations.

The final issue concerned *voluntary contributions of goods and services, also referred to as "contributions in kind."* These usually consist of major equipment, services, and, most recently, personnel. The problems this raises include the appropriateness of a specific contribution to a particular operation, the method of evaluating the value of the contribution, and the concern that if this method is widely used it might be difficult to obtain adequate cash to meet other costs of the peacekeeping operation.

The "Special" Case of Civilians

Ms. Mills speculated that the contributions by governments of civilians for UN peacekeeping would most likely *not* take the form of contributions in kind, except perhaps to a limited extent. She argued that civilians will be obtained from governments on a financial basis akin to that which has been established for the provision of military observers. That is, the cost of salaries and other allowances for such civilians will be covered by the government providing the personnel, while the UN will pay a mission subsistence allowance and possibly the cost of travel to and from the area of operation. Arrangements such as these were used for the provision of some election monitors and for CIVPOL in UNTAG, Ms. Mills said, and are envisaged for the operations in El Salvador and the Western Sahara.

Ms. Mills concluded that the use of civilians in peacekeeping will not resolve the financial difficulties that plague peacekeeping operations. Moreover, the assessment of whether civilian personnel is desirable in general, or for a particular operation, needs to be made after consideration of a number of factors — for example political and security factors — of which the financial aspect is only one.

VII RECOMMENDATIONS

As the introduction to this report states, the following list of recommendations was not arrived at on the basis of consensus, nor is the order of mention a reflection of the level of importance attributed to them in the workshop. Rather, they are listed because of their relevance and/or the amount of discussion they generated.

Financing

- The Working Capital Fund of the UN should be doubled to $200 million; surplus money from peacekeeping operations, such as the $40 million dollar surplus from UNTAG, should be earmarked for the Working Capital Fund.

- A contingency fund for extra equipment should be included in each existing peacekeeping operation so that it can be drawn upon for new operations. This might require putting 10 to 20 percent more into each operation.

One participant pointed out in reply to this recommendation that a proposal by the Secretary-General for reserve stocks had been turned down by the General Assembly. Ideas are not lacking but it is a question of what Member States are willing to do, Ms. Mills noted.

Civilian Inventory

- The UN should create an inventory of civilian volunteers in different categories, such as the Red Cross or retired military officers, that it can draw upon for future operations.

One participant reacted to this suggestion by pointing out that, in classic peacekeeping, the UN needs to work through the permanent missions of member states for recruits.

Another participant also mentioned that Elections Canada maintains an inventory of interested individuals that, after consulting with External Affairs, it can make available to inviting organizations.

Information

- Peacekeepers are in public relations. The UN in its peacekeeping operations must use information efficiently to get its message across, create goodwill, and increase the degree of acceptance of the mission by helping the local people understand what the operation is about. This is important for the recipients of peacekeeping operations, so that they know

what to expect, and for those engaged in observing peacekeeping operations, for example NGOs, so that they understand the nature of this specific operation and are not misled by earlier ones.

Regional and International Involvement

- The UN and regional organizations should consider dividing the labour when it comes to election observation. The UN should get involved in those situations that have an international dimension, such as Cambodia or Ethiopia, and regional organizations should handle the election-monitoring role when it is clearly a domestic affair only.

Rewards

- The UN should institute rewards — certificates or commendations — for civilians in peacekeeping.

Published Reports

- It is crucial that the reports of observer missions be published and made available. This is a basic premise and should be made a condition of NGO attendance. Otherwise it may appear that they have legitimated a flawed election.

Mandate

- In order to gain the confidence of the people, it is important for election monitors and civilian police to take an *active* role and push their mandate as far as they can, while at the same time maintaining the confidence of the authorities.

Encouraging Participation

- Efforts must be made to encourage the willingness of recipient states to invite or accept peacekeepers; the use of civilians in peacekeeping by the UN and national authorities; organizations such as CIIPS to promote civilian participation and to help them prepare for peacekeeping.

CIVPOL

- A portion of CIVPOL should be part of a joint-force investigative mechanism. This would improve its ability to investigate violations by the local security force or by the local citizens.

When settlement plans are negotiated, it is important to take into account the depth of involvement and the type of authority CIVPOL will require.

UN Secretariat

- A special secretariat should be set up at the UN to handle civilian peacekeeping missions. This would contribute to formalizing the process and focussing the effort so that new operations can be coherently organized.

- Similarly, it was noted that the United States, through General Assembly Resolution 110, had proposed the creation of an election unit at the UN. It was recommended that the workshop support this idea and that work should be done toward developing this concept.

One participant observed that this was not an uncontroversial idea, but that the proposal, which talked about an electoral committee and a committee of experts, had been submitted in a report to the Secretary-General.

Research

- It is important to study in greater depth past civilian peacekeeping activity. Study and publication will help to publicize this activity so that it can be better used in the future. To this end, civilians participating in peacekeeping operations should be encouraged to keep records. Research was also deemed important in order to avoid falling into the same trap as military peacekeepers, who have only recently developed a standing operating procedure and a training manual.

- It was also recommended that more workshops be held on specific aspects of civilian peacekeeping, for example, an entire workshop devoted to the police function.

Training

- The UN and Member States should consider setting up an observer training institute or some kind of training system that learns from mistakes made in the past. There is a limit to what

the UN can provide in this respect, so Member States might consider developing some type of sharing arrangements. For example, Canada's experience in elections could be shared with other nations.

Civilian Advisor at the UN

- The UN should consider developing a civilian counterpart to the Military Advisor at UN headquarters responsible for elections and civilian police.

Manual

- There should be an election observers manual similar to the IPA *Peacekeepers Handbook.*

Questionnaire

- In order to evaluate an operation, at its conclusion, an anonymous and unclassified questionnaire for observers should be devised to provide both objective and subjective data.

APPENDIX A

STATEMENT BY ANDREAS GUIBEB

Social and Political Transformation in Africa in the 1990's and Beyond: the Responsibility of International Community

Mr. Chairman,

The Minister of Foreign Affairs, the Honourable Theo-Ben Gurirab asked me to express his deep appreciation to you for the invitation to be the guest speaker at this dinner tonight. He requested me in particular to express his sincere apologies for being unable to be here, because of the need for his presence at the OAU ad hoc Committee in Abuja, Nigeria at the end of this week. As you very well know, the life of a Foreign Minister is divided, often unequally, between commitments at home and abroad, and last but not least, to the family.

As a new country, which is still very much preoccupied with institution building, the commitment to participate in international conferences and through them in the activities of the Community of Nations, to take part in vital bilateral negotiations and to represent the State in ceremonies abroad, all pose a formidable challenge to our President, Prime Minister and Cabinet ministers. My Minister therefore asked me to represent him at this occasion. I shall endeavour to be a worthy substitute. At this junction, permit me to express my personal gratitude to the Canadian Government and Chairman for all the courtesies accorded me since my arrival in Canada.

Before I broach the theme of my statement here tonight, allow me also to convey to the Government and people of Canada and workshop participants, greetings from Namibia. We in Namibia remember with a deep sense of appreciation the constructive role played by Canada during the process leading to the crafting of UN Security Council Resolution 435 (78) and its implementation years later in 1989 with the arrival of UNTAG in Namibia.

We also have fond memories of Canada for being instrumental in having Namibia invited to become a Commonwealth member country, which we did immediately after independence. Commonwealth membership is important to us because in that family of Nations, the concerns of the developing countries are as paramount as the preoccupations of the developed nations. The leadership role of the Commonwealth on globally crucial issues such as international responses to developments in South Africa, environment and development, and international peace and security, is recognized and will be put to the test in the run-up to the next CHOGM in Harare, later this year. Thanks to the contributions of a succession of Canadian Government Representatives such as

Mr. Joe Clark, Chairman of the Commonwealth Foreign Minister's Committee on Southern Africa, we hope to meet that challenge.

Finally, I would like to once again place on record our gratitude for the all-round assistance and cooperation extended by the Government and people of Canada to Namibians, before and after our independence.

Namibia's political independence has now to be complimented by economic prosperity as we believe that politics without economics bears no fruit, inasmuch as economics without politics has no roots.

We are pleased to acknowledge that this conviction is also the foundation of Canada's development assistance policy. Canada's development assistance to Namibia is not only related to government sponsored projects, but also directed at empowering the small person outside the capitals and in the provinces.

There is the typical example of a shoemaker in a small town called Rehoboth. He is over seventy years old. He makes shoes, the quality of which will rank with the best shoes made anywhere in the world. He has a small workshop and as he is advanced in age, his daughter has taken over the running of the shoe factory. Mr. Chairman, I do not know how the Canadian Observer Mission in Windhoek spotted his factory — but they did and gave the proprietor a tidy sum of money to expand his shoe factory. We in Namibia are touched by such concerns — we warmly applaud the generosity and we thank Canadians for sharing their resources with us to develop our global village - planet earth for the benefit of us all.

This brings me to the theme of my reflection tonight, namely, the "Social and Political Transformation in Africa in the 1990's and Beyond: the Responsibility of the International Community."

In the late seventies, a by then little-known American sociologist, Marilyn Ferguson published a book with a misleading title, namely the "Aquarian Conspiracy." In essence, the book deals with social transformation and attempts to illustrate that a paradigm shift is taking place and that one can find evidence of this shift in all spheres of life, i.e. with regard to governance at local, national and international level — with regard to education, health care, the judicial system, the economy, etc.

To cut a long story short, the compelling argument she makes is, that the core of people — like-minded people, if you want — questioning the ethical underpinnings of our conventional approaches to issues such as governance, the economy etc. is expanding at the local/national and

international level. These people are often unknown to each other, yet they are working together towards the common goal — namely to transform our societies, to make them more humane, more just, more tolerant of differences. To move away from majority rule and towards consensus politics as the former had proven itself insufficient in our age of multi-ethnic societies. To move away from representative democracy towards participatory democracy, etc., etc.

Repeated reference is made to fundamental changes that have taken place in the global arena and the impact these events have on our global and national agenda. The thawing of relations between the superpowers, the momentum gained as a result of this development for global disarmament, the political and economic integration of Europe and the social and political transformation in Eastern Europe, the emergence of Japan as a major economic power and the unification of the two Germanys were and are momentous events which will cast their shadow one way or another on the future evolution of our global system in the years to come.

Similarly, this year's historic OAU Summit in Abuja, Nigeria took place against the backdrop of a debate about the future of the continent, characterized by social and political scientists as Afro-pessimism. Thirty years after the independence of the first states, with the exception of a few, African economies are in a shambles: social, health and educational infrastructures have collapsed under the sheer weight of the demographic explosion. Again with the exception of a few outstanding leaders, the collective image and credibility of African leadership at home and abroad has never been as low as at the present moment, because of the scant regard being given to democracy and human rights in our own countries.

Will Africa be able to propel itself out of that vicious circle? Is there hope for Africa? We in Namibia share the conviction that there is hope for Africa and form part of the Afro-optimist movement. Evidence of Africa's revival can be seen in Namibian independence, the strides made towards the abolition of apartheid and the establishment of a post-apartheid unitary and democratic South Africa. It is also seen in the hopeful promise of peace which is taking root in Angola and the intensive efforts towards the same objectives in Mozambique. It is also characterized by a tidal wave of democracy movements sweeping over the rest of Africa.

Instead of commenting on important developments in different parts of Africa, I would like to focus on our views concerning some of the responses to this new political wave in Africa. One such view is that democracy movements in Africa are foreign-sponsored — they are hostile to national interests and should be fought against, tooth and nail.

In Namibia, we maintain that this view is intellectually dishonest and that it is contrary to the history of Africa's decolonization process. In other words, the objective of the founding fathers of the OAU was not only to liberate Africa, but also to bring about social justice. Furthermore, calls such as "Africa for the Africans," "come back Africa" and "UHURU" were, in our opinion, only metaphors for the deep-seated yearnings for the well-being and security of the peoples of the African continent.

We also firmly believe that the struggle by the founding fathers of the OAU and the contemporary liberation struggle whose final chapter is now being written in South Africa and Western Sahara, were and continue to be about certain noble ideals such as: freedom; democracy; human rights; political tolerance and the economic empowerment of the masses.

That struggle succeeded because it had been built on people's power and the achievement of political emancipation should have led to social progress benefitting the people. We recognise that this has not been the case in Africa so far. Furthermore, wherever, an African government finds itself at odds with its own people — it is so because it fails to recognize this basic truth.

In other words, African governments must realize that without the people, victory is not possible, just as much as political stability depends on their support. There should, therefore, not be a need for uneasiness about democracy movements in Africa, as the demands are legitimate and a direct consequence of the decay and squalor under which the masses had to languish over the last thirty years of political emancipation in Africa.

In a nutshell, therefore, the ideals of liberty, social justice and participatory democracy being rediscovered today throughout the continent are as native to Africa as the mighty Nile river and lake Tanganyika.

In Namibia, we believe that Africa only stands to gain by heeding the call of its people's demands by promoting cultural and political pluralism. Africa must carry out democratization, because it is right and proper to do so, not because foreigners are saying that we should be doing so. This is the road we have chosen in Namibia.

In Namibia, it was the toiling masses that bore the brunt of the long and bitter struggle for political independence. Without the sacrifices and commitment of the ordinary workers, peasants and villagers, over a long period of time, it would not have been possible to realise the operations of UNTAG and the holding of free and fair elections. It can be said to the credit of the current political leadership, that they appreciated this from the very beginning and responded positively by

adopting a constitution for Namibia, hailed globally as a model constitution. The government also deserves credit for having institutionalized a new political culture of tolerance based on the national guiding principle of reconciliation — a political culture, indicating a clear preference for decisions on the basis of a national consensus rather than by majority decisions.

The Land Reform Conference which has just ended, illustrates at best that new emerging political culture of participating democracy. During the debate on ancestral lands, it was recognized that ancestral lands needed to be restored. But the Conference agreed in a spirit of reconciliation not to pursue such restitutions owing to the complexities in addressing ancestral land claims.

It is fine to pay a tribute to the achievements of the people of Namibia, but what about the challenges they are faced with. It's fine to have imposed democracy and a new code of conduct on its leaders. It is fine to hold out the Namibian constitution to others as a model to be followed and to applaud the political stability and budgetary discipline practised by the new country.

It is clear, that the much praised model of democracy has no chance of survival without the necessary assistance from the developed world. As long as the root causes of conflict such as poverty, the absence of decent housing, health care and education, are not eliminated, there cannot be political stability, nor respect for human rights.

It has now become fashionable to make the granting of aid conditional to the democratization of African countries and the respect for human rights. At the same time, we observe that these countries are left on their own to fend for themselves once the goal of democracy had been achieved.

At a time when African economies require external economic assistance the most, aid has declined drastically and foreign investments have reduced even further. We hope that this is a transitional phenomena and that developed countries will change their policies in this regard. There is certainly no reason why they should not do so where an African government has introduced democracy, where human rights are guaranteed and respected and where a good investment climate has been generated and is being fostered.

Namibia is an example of such a country in Africa which in the words of a recent UNDP Governing Council resolution merits preferential assistance over the next five years. It would give me immense joy to know that this view is also shared in Ottawa, Washington, Bonn, Paris and London.

I thank you.

APPENDIX B

CONFERENCE PROGRAMME

CIVILIAN ASPECTS OF PEACEKEEPING

Westin Hotel
Confederation Ballroom I

9 - 10 July 1991
Ottawa, Canada

Tuesday, July 9

8:30 — Introductory Remarks: **Nancy Gordon**, Director of Public Programmes, CIIPS

SESSION I: CIVILIANS AND PEACEKEEPING: THE RECORD TO DATE

9:00-10:30 — *The UN and Civilian Participation in Peacekeeping: Institutional Development*

Chair: Behrooz Sadry, UN Field Operations, United Nations

Marrack Goulding, Under-Secretary-General for Special Political Affairs, United Nations

In the Field: Peacekeeping Operations and the Role of Civilians

Alan James, Professor of International Relations, University of Keele, England

10:30-10:45 — Break

SESSION II: NAMIBIA: A CASE STUDY

10:45-12:30 *The Challenge of Transitional Administration*

Chair: Nancy Gordon, CIIPS

Cedric Thornberry, Director of the Office of the Under-Secretary-General for Administration and Management, United Nations

Douglas Anglin, Adjunct Professor, Department of Political Science, Carleton University

2:30-3:30 *Securing Law and Order and Controlling Intimidation: The Role of Civilian Police*

Chair: Larry Garber, National Democratic Institute for International Affairs

Larry Proke, Chief Superintendent, Criminal Operations, "O" Division, RCMP

3:30-3:45 Break

3:45-5:00 *Election Monitoring in Namibia: Lessons From the Ground*

Harry Neufeld, Director, Information Systems, Elections Canada

7:30-10:00 Dinner, Westin Hotel

Chair: Nancy Gordon, CIIPS
Introduction: Wayne Hammond, Canadian High Commissioner, Namibia

Andreas Guibeb, Permanent Secretary, Foreign Ministry, Namibia

Wednesday, July 10

SESSION III: EXPERIENCES WITH TRANSITIONAL ARRANGEMENTS

Chair: Charles Svoboda, United Nations Affairs, Department of External Affairs

9:15 - 11:00 **Alasdair Graham**, Senate, Parliament of Canada

Rodolfo Cerdas, Professor, Universidad de Costa Rica

Jennifer McCoy, Senior Research Associate, Latin American Programs, Carter Presidential Center

Gordon Fairweather, Chairman, Immigration and Refugee Board

11:00-11:15 Break

SESSION IV: CIVILIANS IN PEACEKEEPING: FINANCING

1:45-3:00 *Financial Aspects*

Chair: Fred Eckhard, Department of Public Information, United Nations

Susan Mills, Deputy Controller, United Nations

3:00-4:30 **Roundtable**

Discussion on recommendations for the future of civilians in peacekeeping

Chair: Alan James, University of Keele

4:30 Closing Remarks

Nancy Gordon, CIIPS

ANNEXE C

LIST OF PARTICIPANTS

Warren Allmand	House of Commons	Ottawa
A.W. Anderson (Lt. Col.)	External Affairs and International Trade Canada	Ottawa
Douglas Anglin	Carleton University	Ottawa
Eduardo Arboleda	UNHCR	Ottawa
Angus Archer	United Nations Association	Ottawa
Al Banner	Banner and Associates	Ottawa
Alojzy Bartoszek	Embassy of Poland	Ottawa
Beatrice Bazar	CIIPS Board of Directors	Montreal
Gen. Clay Beattie (Rtd.)	Former Commander of the Northern Region, Canadian Armed Forces	Ottawa
David Braide (Chairman)	CIIPS Board of Directors	Toronto
Rychard Brûlé	CIIPS	Ottawa
Alex Bugailiskis	External Affairs and International Trade Canada	Ottawa
Rodolfo Cerdas	Universidad de Costa Rica	San José
John Clifford	Amnesty International	Ottawa
Pierre Côté	Élections du Québec	Ste-Foy
David Cox	Queen's University	Kingston
Doug Dalziel	RCMP	Ottawa
Daniel dos Santos	University of Ottawa	Ottawa
Fred Eckhard	United Nations	New York
Gordon Fairweather	Immigration and Refugee Board	Ottawa
Douglas Fraser (Colonel)	Permanent Mission of Canada to the United Nations	New York
David Gallagher	OXFAM - Canada	Ottawa
Larry Garber	National Democratic Institute for International Affairs	Washington
Daniel George	External Affairs and International Trade Canada	Ottawa
Nancy Gordon	CIIPS	Ottawa
Ron Gould	Elections Canada	Ottawa
Marrack Goulding	United Nations	New York
Alasdair Graham	The Senate	Ottawa
Andreas Guibeb	Ministery of Foreign Affairs	Windhoek
Neil Haffey	Former Canadian Observer in Namibia	Ottawa
Sean Haffey	Dalhousie University	Halifax
Wayne Hammond (High Commissioner)	Canadian High Commission	Windhoek

Sam Hanson	External Affairs and International Trade Canada	Ottawa
Robin Hay	CIIPS	Ottawa
Roger Hill	CIIPS	Ottawa
Michael Houghton (Col.)	Department of National Defence	Ottawa
Carlton Hughes	Consultant	Ottawa
Alan James	Keele University	Keele
Peter Jones	*Peacekeeping and International Affairs*	Ottawa
Andrew Lagassé	RCMP	Ottawa
Gerry Leahy	RCMP	Ottawa
Gheorghe Lepádat (Col.)	Embassy of Romania	Ottawa
Ole Loewe	Embassy of the Kingdom of Denmark	Ottawa
Flora MacDonald	Former Minister of External Affairs	Ottawa
Erkki Mäentakanen (Ambassador)	Embassy of Finland	Ottawa
Louis Massicotte	Élections Canada	Ottawa
Jennifer McCoy	Carter Presidential Center	Atlanta
Elizabeth McIninch	The Senate	Ottawa
Susan Mills	United Nations	New York
R.G. Moffatt	RCMP	Ottawa
Robert Connell	RCMP	Ottawa
Harry Neufeld	Elections Canada	Ottawa
Geoffrey Pearson	CIIPS' Former Executive Director	Ottawa
Larry Proke	RCMP	Toronto
Tariq Rauf	Canadian Centre for Arms Control and Disarmamanent	Ottawa
Marcia Rodriguez	Editor	Ottawa
Behrooz Sadry	United Nations	New York
Clyde Sanger	North-South Institute	Ottawa
Mike Snell (Lt. Col.)	Department of National Defence	Ottawa
Charles Svoboda	External Affairs and International Trade Canada	Ottawa
Paul Szasz	Lawyer, UNTAG	Germantown, USA
Jill Tansley	CIIPS	Ottawa
Cedric Thornberry	United Nations	New York
Jonathan Thwaites	Australian High Commission	Ottawa
Henry Wiseman	University of Guelph	Guelph

Canadian Institute for International Peace and Security

Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales

DOCUMENT DE TRAVAIL N° 36

LES ASPECTS CIVILS DU MAINTIEN DE LA PAIX

PROCÈS-VERBAL RÉSUMÉ DE L'ATELIER DES 9 ET 10 JUILLET 1991, À OTTAWA

par Robin Hay

Octobre 1991

DOCUMENT DE TRAVAIL N° 36

LES ASPECTS CIVILS DU MAINTIEN DE LA PAIX

PROCÈS-VERBAL RÉSUMÉ DE L'ATELIER DES 9 ET 10 JUILLET 1991, À OTTAWA

par Robin Hay

Octobre 1991

Données de catalogage avant publication (Canada)

Hay, Robin

Les aspects civils du maintien de la paix : procès-verbal résumé de l'atelier des 9 et 10 juillet 1991, à Ottawa

(Document de travail ; nº 36)
Publ. aussi en anglais sous le titre: Civilian Aspects of Peacekeeping
ISBN 0-662-97143-4
Nº de cat. MAS CC293-5/36F

1. Paix — Congrès. 2. Sécurité internationale — Congrès. I. Institut canadien pour la paix et la sécurité. II. Document de travail (Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales ; nº 36). III. Titre.

JX1910.H3914 1991 327.1'7 C91-098734-3

Pour obtenir des copies additionnelles:
360, rue Albert, bureau 900
Ottawa (Ontario)
K1R 7X7

PRÉFACE

Les Documents de travail rendent compte des travaux de recherche en cours, ou résument les délibérations d'une conférence; ils sont souvent destinés à être publiés plus tard, soit par l'Institut, soit par un autre organisme; l'Institut estime qu'il vaut la peine d'en diffuser immédiatement un nombre restreint d'exemplaires, surtout auprès des spécialistes du domaine.

Les opinions énoncées dans les *Documents de travail* sont celles des auteurs ou des participant(e)s et elles ne correpondent pas nécessairement à celles de l'Institut ou des membres de son Conseil d'administration.

Robin Hay est chargé de recherche à l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales.

TABLE DES MATIÈRES

	INTRODUCTION	1
I	DOIT-ON DÉFINIR LE MAINTIEN DE LA PAIX?	3
II	HISTORIQUE DE LA PARTICIPATION DE CIVILS	5
	Rôles et missions	5
	Évolution du maintien de la paix	6
III	LES CIVILS DANS LE MAINTIEN DE LA PAIX : LES LEÇONS DE LA NAMIBIE ET D'AUTRES PAYS	8
	GANUPT : le tournant décisif	8
	Les leçons tirées de l'observation des élections	9
	L'expérience de la police civile	10
	Rôle des ONG et des missions d'observation privées	12
	Les problèmes éventuels	13
IV	DÉFINITION DE NORMES INTERNATIONALES S'AGISSANT DE LA SURVEILLANCE D'ÉLECTIONS	16
	Le modèle	16
	Peut-on définir des normes internationales?	16
	Critères de participation de l'ONU à des élections	17
V	RESPONSABILITÉS DES CIVILS PARTICIPANT AU MAINTIEN DE LA PAIX	20
	Règlement des conflits et résolution des différends	20
	Les mesures propres à accroître la confiance	21
	Bâtir la démocratie	22
VI	LE FINANCEMENT : BASE DU MAINTIEN DE LA PAIX	24
	Les finances des Nations Unies	24
	Financement et opérations de maintien de la paix	24
	Le cas particulier des civils	26

VII RECOMMANDATIONS 27

ANNEXES

A Déclaration de M. Andreas Guibeb 31

B Programme de la conférence 37

C Liste des participants 40

INTRODUCTION

Les 9 et 10 juillet 1991, l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales (ICPSI) a tenu un atelier sur les aspects civils du maintien de la paix. Cet atelier était particulièrement opportun, étant donné l'heureuse conclusion, en 1990, du travail réalisé en Namibie par le Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition (GANUPT) - opération de maintien de la paix menée essentiellement par des civils - et l'imminence d'autres opérations du même type au Sahara occidental, au Salvador et peut-être même au Cambodge.

Comme il semble exister une demande pour des missions variées de maintien de la paix faisant appel à des civils, l'Institut a décidé d'organiser un atelier où l'on examinerait les réalisations passées pour mieux préparer l'avenir. En quoi les civils ont-ils contribué au maintien de la paix? Quels enseignements la communauté internationale a-t-elle tirés de cette opération? Peut-on appliquer ailleurs ces enseignements, si tant est qu'il y en ait? Sur le plan des institutions, quelles innovations a-t-il fallu apporter pour tenir compte de la participation des civils au maintien de la paix? D'autres innovations sont-elles nécessaires?

On a examiné les réponses données à ces questions, et à d'autres, en portant une attention particulière aux trois aspects les plus évidents de l'aide fournie dans le passé par des civils au maintien de la paix; à savoir : l'administration, la police civile et la surveillance des élections, afin de pouvoir établir une liste de recommandations sur la participation future des civils dans d'autres opérations de maintien de la paix.

Le présent rapport résume les travaux de cet atelier. Il porte essentiellement sur les *grands* thèmes abordés, et ne cherche pas à suivre l'ordre chronologique dans lequel les discussions se sont déroulées pendant ces deux journées. Au cours de l'atelier, on n'a pas essayé d'obtenir l'unanimité des participants sur les recommandations présentées. Les recommandations et les thèmes énumérés ci-après sont ceux qui ont provoqué le plus de discussions parmi le groupe des spécialistes et universitaires de haut niveau présents à l'atelier.

I DOIT-ON DÉFINIR LE MAINTIEN DE LA PAIX?

Les missions de maintien de la paix ou d'observation de l'ONU existent depuis presqu'aussi longtemps que l'organisation elle-même, mais on n'a jamais donné une définition officielle du maintien de la paix. Qui plus est, comme l'a fait remarquer M. Marrack Goulding, Secrétaire général adjoint aux affaires politiques spéciales de l'ONU, les différentes définitions officieuses proposées insistaient surtout sur le rôle des militaires.

Cette façon de penser, a indiqué M. Goulding, est à présent dépassée. Depuis 1988, on a mis sur pied onze autres opérations de maintien de la paix et, si certaines étaient organisées sur le modèle militaire traditionnel, d'autres, comme le GANUPT en Namibie, étaient des opérations mixtes (civiles et militaires) visant *l'application* du règlement négocié d'un conflit. M. Goulding a déclaré que, vu la pléthore des nouvelles opérations de maintien de la paix entreprises ces trois dernières années, souvent mixtes qui plus est, la question se pose à nouveau : «Qu'est-ce que le maintien de la paix?»

Par ailleurs, à cause de cette multiplication même, il est plus difficile de répondre à cette question. Ainsi, plusieurs participants se sont demandés si l'on pouvait considérer comme opération de maintien de la paix, civile ou non, le déploiement du contingent de gardes mis en place par les Nations Unies dans le Nord de l'Irak en application de la résolution 688 du Conseil de sécurité. Même s'ils reconnaissaient qu'on ne pouvait répondre par l'affirmative, la plupart estimaient que cette opération entrait bien dans la catégorie générale des opérations de maintien de la paix, que M. Goulding définit comme «une opération menée sur le terrain par les Nations Unies dans le cadre du maintien de la paix et de la sécurité internationales».

Il était inévitable que ce genre de débat débouche sur la question suivante : vaut-il mieux définir le maintien de la paix ou pas? Pour certains, une définition est nécessaire, si l'on veut empêcher la communauté concernée de se disperser dans toutes les directions, avec autant d'interprétations différentes du sujet. En outre, a-t-on soutenu, à cause des constitutions nationales et du système de financement de l'ONU, il faut définir le maintien de la paix. S'agissant du premier point, on a fait valoir, à titre d'exemple, que les pays, comme le Japon, dont la Constitution interdit de fournir des contingents militaires pour des opérations de maintien de la paix, ont besoin d'une définition pour savoir quelle contribution ils peuvent apporter et pour expliquer aux membres de leurs Parlements ce qu'est le maintien de la paix.

Les objections présentées à cet argument sont de plusieurs ordres. Sans prôner une définition étroite du maintien de la paix, M. Alan James, professeur de relations internationales à

l'Université de Keele, estimait cependant qu'il fallait faire la distinction entre le maintien de la paix et les autres formes d'intervention, comme les actions coercitives et les opérations humanitaires, afin d'éviter des confusions de genres.

D'autres encore pensaient que toute définition stricte réduirait les possibilités d'action dont disposent les Nations Unies dans la rubrique du maintien de la paix. En revanche, en restant imprécis, on disposerait d'une plus grande latitude pour entreprendre différents types d'opérations.

II HISTORIQUE DE LA PARTICIPATION DE CIVILS

Rôles et missions

Le professeur James a souligné que, même si la participation des civils au maintien de la paix était plus évidente de nos jours, il ne manquait pas de précédents dans ce domaine. Il a rappelé, avec M. Goulding, que les civils du Secrétariat des Nations Unies ont toujours été chargés d'exécuter des fonctions essentielles au siège de la Division des missions de l'ONU, dont certaines tâches administratives ou de nature politique entreprises, par exemple, par le Chef de l'administration, l'agent des affaires publiques et juridiques et le spécialiste de l'administration publique.

Le professeur James a poursuivi en évoquant les nombreux rôles joués par des civils au cours d'opérations de maintien de la paix menées par l'ONU ou par d'autres organismes. Au niveau opérationnel, il a fait la distinction entre différents rôles et différentes missions, telles que l'administration d'un territoire, comme celle confiée à l'Autorité exécutive temporaire des Nations Unies (AETNU) en Irian occidental (Nouvelle-Guinée) en 1962 et 1963 (au cours d'un transfert de pouvoirs) et, de 1920 à 1935, celle de la Société des Nations dans la Sarre; un rôle exécutif, quand l'ONU est chargée d'organiser un référendum ou une élection, comme ce fut le cas en Europe après la Seconde Guerre mondiale; un rôle d'observation, comme celui du Groupe d'observateurs du Commonwealth au Zimbabwe, en 1979-1980; un rôle de liaison avec la population locale de la zone où l'on maintient la paix, afin de communiquer des renseignements, ce qui était un élément important de la mission du GANUPT (considérée par M. Goulding comme la fonction politico-éducative du GANUPT); un rôle d'arbitre, afin d'attirer l'attention sur la violation de règlements, ce qu'a fait en 1954 la Commission internationale de surveillance et de contrôle en Indochine et, en 1975 au Moyen-Orient, la mission américaine au Sinaï; et un rôle de réconciliateur dans le règlement des conflits, comme l'a fait le GANUPT.

Le professeur James a également fait remarquer que les représentants civils spéciaux du Secrétaire général ont joué un rôle déterminant dans un certain nombre d'opérations de maintien de la paix, notamment, entre 1988 et 1990, au cours de la Mission de bons offices des Nations Unies au Pakistan et en Afghanistan (MBONUAP). Il a enfin rappelé aux participants qu'il y avait eu plusieurs exemples d'opérations de maintien de la paix effectuées entièrement par des civils, dont la mission américaine au Sinaï. Dans cette catégorie, il a rangé des opérations récentes comme la Mission d'observation des Nations Unies chargée de la vérification du processus électoral au Nicaragua (ONUVEN), mission réalisée en 1989, et l'envoi, en 1991, de gardes de sécurité de l'ONU dans le Nord de l'Irak.

À cette liste, M. Goulding a ajouté la surveillance des élections et la police, fonctions remplies par le GANUPT en Namibie, et celle de contrôle du respect des droits de la personne, qui sera l'une des responsabilités de la mission d'observation au Salvador (ONUSAL). En réponse à une remarque à ce sujet, il a reconnu que cette tâche se rapprochait de la mission de maintien de l'ordre dont le GANUPT avait été chargé en Namibie, mais il a expliqué qu'au Salvador, il s'agirait d'une opération beaucoup plus délicate, puisque le groupe comprendrait des militaires, des policiers et des spécialistes des systèmes judiciaires et des régimes carcéraux.

Plusieurs participants ont souligné qu'il est important de ne pas oublier les civils et les organismes civils qui effectuent des missions en rapport avec des opérations de maintien de la paix, même s'ils n'en font pas directement partie. Ainsi, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) jouent des rôles considérables; il ne faut pas sous-estimer la valeur des civils travaillant dans ces organismes. Dans le même ordre d'idée, un participant a mentionné que les Nations Unies étudient actuellement la possibilité de recourir au personnel des opérations de maintien de la paix pour apporter des secours et une aide humanitaire en cas de catastrophe.

Enfin, l'un des participants a laissé entendre que l'atelier avait peut-être négligé d'examiner une des tâches essentielles fréquemment accomplies par les civils : la prestation d'aide et de conseils techniques. À titre d'exemple, on a signalé qu'au Nicaragua, le Canada avait participé à une gamme d'activités variées, depuis la création et la mise en oeuvre de programmes d'informations pour les électeurs jusqu'à la conception des urnes électorales.

Évolution du maintien de la paix

Il existe certes des précédents qui plaident en faveur de la participation des civils, mais de nombreux participants n'en ont pas moins convenu que l'on se trouvait à la veille d'une ère d'innovation en matière de maintien de la paix. Le directeur du bureau du représentant spécial en Namibie pendant la mission du GANUPT, M. Cedric Thornberry, a fait la distinction entre le passé et l'avenir du maintien de la paix. Il a rappelé que les missions passées de l'ONU se limitaient à des opérations strictement militaires qui consistaient à faire surveiller une bande étroite de terrain par les casques bleus, et à superviser une paix fragile pendant que d'autres personnes s'occupaient de régler le problème. Ensuite, il a expliqué que la communauté internationale envisageait à présent d'autres responsabilités, dont on ignorait encore toute l'étendue. Toutefois, il a conclu son exposé en déclarant que nous devions adapter le cadre actuel du maintien de la paix aux nouveaux besoins internationaux et aux nouvelles possibilités se présentant dans le monde, que le GANUPT

représentait un tournant décisif dans les opérations de maintien de la paix et qu'il marquait un changement et contribuait à l'évolution du domaine.

Pour M. Thornberry, les opérations de maintien de la paix sont à l'aube d'une ère nouvelle. Les missions auront plusieurs fonctions et la composante militaire n'en sera qu'une facette. Il pense, en fait, qu'à l'avenir, on montera sans doute des opérations sans aucun élément militaire, ou avec des forces gardées en réserve, prêtes à intervenir en cas de besoin ou dans les soixante-douze heures.

À son tour, M. Goulding a parlé des progrès institutionnels que cette évolution du maintien de la paix a apportés. Selon lui, c'est le représentant spécial (RS) responsable des opérations mixtes qui a le rôle le plus important. En effet, il est chargé de coordonner tous les aspects de l'opération, et il a sous ses ordres les chefs des différents éléments, y compris les militaires.

Malgré l'évolution rapide de la nature du maintien de la paix, plusieurs participants ont fait valoir qu'il existait un certain nombre de fonctions militaires que des civils ne pouvaient remplir. Les troupes armées de l'infanterie - la force de maintien de la paix - en était l'exemple le plus frappant.

III LES CIVILS DANS LE MAINTIEN DE LA PAIX : LES LEÇONS DE LA NAMIBIE ET D'AUTRES PAYS

Dans l'ensemble, les participants à l'atelier estimaient l'expérience du GANUPT importante pour deux raisons au moins. La première, c'est que, par rapport à ce qui se faisait dans le passé, elle est typique du nouveau genre de mission menée actuellement. La seconde, c'est qu'elle sera vraisemblablement le précurseur d'opérations futures du même genre, sans en être le modèle immuable. En effet, la plupart des participants reconnaissaient que, même si l'on pouvait tirer certaines leçons de l'expérience namibienne, celle-ci ne saurait être l'exemple type pour des opérations futures. Pour paraphraser M. Thornberry, on ne pourrait même pas prendre la Namibie comme canevas de ce qui conviendrait le mieux à la Namibie.

GANUPT : le tournant décisif

La majorité des participants convenaient qu'avec le GANUPT, le maintien de la paix était arrivé à un tournant. L'opération en Namibie a servi, et, si l'on en juge par la nature des discussions, sert toujours de laboratoire pour éprouver et examiner les nouvelles responsabilités des soldats de la paix.

En distinguant le GANUPT des opérations précédentes, M. Thornberry a attiré l'attention de ses auditeurs sur la nature *extrêmement* politique de l'opération et sur son caractère multifonctionnel. Il a fait observer qu'en Namibie, on avait donné à l'ONU le mandat de fournir une orientation et d'être le catalyseur de la réconciliation, de la paix, de l'indépendance et de la démocratie. L'un des participants s'est demandé si on ne devait pas y voir le signe d'un rôle élargi pour les Nations Unies, qui ne s'occuperaient plus seulement de la gestion des conflits mais aussi de leur solution. Si tel est le cas, a-t-il observé, ce serait un élargissement considérable de la fonction de l'ONU puisque celle-ci interviendrait dans les affaires intérieures des États.

L'opération menée en Namibie a forcé les Nations Unies à définir des conditions *sine qua non* à réunir pour la tenue d'élections libres et équitables. M. Thornberry a raconté comment M. Martii Ahtisaari, le représentant spécial pour le GANUPT, s'était rendu compte que, pour tenir de telles élections, la situation devait être officiellement et pratiquement la même pour tous, et que, si l'on voulait qu'il en soit ainsi, il fallait que l'atmosphère politique et sociale change. Pour M. Thornberry, c'était cela le coeur de la mission du GANUPT et ce qui la rendait différente des missions passées.

Il a également cité plusieurs aspects tangibles du GANUPT qui, à son avis, représentaient une nouveauté : les personnes en poste dans les quarante-deux bureaux politiques (en théorie des

membres du bureau du RS formant le noyau politique du GANUPT), les superviseurs des élections, les policiers de la CIVPOL, le juriste indépendant, le HCR et l'équipe de renseignements du bureau du RS qui avait travaillé dans tout le pays pour donner une formation politique et sensibiliser les populations.

Les leçons tirées de l'observation des élections

Comme l'observation des élections n'est pas une prérogative exclusive des casques bleus, on s'est attaché au cours de cet atelier à dépasser le cadre du GANUPT pour en tirer des leçons pouvant servir à l'avenir.

L'un des participants a fait remarquer que, dans d'autres opérations, on pourrait prendre pour modèles les pouvoirs de supervision et de direction du RS, qui comprenaient le droit d'interrompre le processus à tout moment si, à son avis, les conditions voulues pour procéder à des élections libres et équitables n'étaient pas remplies. Cet arrangement en vaut nettement d'autres, comme celui qui consiste à laisser les élections se dérouler et à ne constater les problèmes qu'après coup, ou à renoncer purement et simplement au processus en question. Le participant s'est toutefois demandé s'il était indispensable de confier un rôle quelconque à l'administrateur général de l'Afrique du Sud chargé de superviser la gestion des élections et de la Namibie pendant la période de transition.

Selon un autre participant, le RS, qui était lui-même surchargé de travail, estimait que, si on lui avait confié la direction de toute l'opération namibienne, on aurait abouti à un désastre. Malgré tout, a-t-on ajouté, le personnel des Nations Unies était certainement mieux formé à la conduite des élections que les Sud-Africains.

M^me^ Jennifer McCoy, professeur agrégé de sciences politiques à la *Georgia State University* et associée de recherche principale au *Carter Center*, a exposé quelques-unes des leçons qu'elle avait tirées de son expérience d'observatrice lors des élections dans des pays aussi différents que le Ghana, le Surinam ou le Nicaragua. En premier lieu, a-t-elle déclaré, il faut donner aux grands partis en présence la motivation nécessaire pour participer à des élections et pour inviter des observateurs. S'ils le font, cela signifie qu'ils considèrent le processus important, et les observateurs peuvent alors exercer des pressions pour s'assurer que le scrutin se déroule librement.

À propos des pressions, l'un des participants a fait observer qu'un État organisant des élections cherche souvent à obtenir un groupe particulier d'observateurs. Ce groupe - on a cité comme exemple l'expérience du *Carter Center* en Guyana - peut alors se servir de l'avantage ainsi conféré pour contribuer à mettre en place les conditions nécessaires à des élections libres et équitables.

En deuxième lieu, les observateurs doivent maintenir une présence active et continue dans le pays jusqu'à la passation des pouvoirs. Ils peuvent ainsi rassurer constamment les électeurs, réduire au minimum les actes de violence et favoriser le dialogue et le règlement des différends. Troisièmement, il est important d'incorporer des missions d'observation privées dans celles des organisations internationales. Des visites effectuées à intervalles réguliers par des groupes de haut niveau composés de personnalités renommées peuvent attirer l'attention de la communauté internationale sur le processus électoral. Ces groupes peuvent également servir d'intermédiaires en cas de litiges, redonner confiance à la population, exercer des pressions au nom d'organisations internationales ou renforcer l'action de ces dernières par des déclarations publiques interdites à celles-ci. Plusieurs participants ont mentionné les avantages procurés par l'envoi de missions d'observation dans une région bien avant les élections, afin d'encourager la population et de lui donner, ou de lui redonner confiance dans le système électoral. De plus, cela permet aux observateurs de se faire une opinion de la situation dans le pays et, de là, de fixer des règles équitables pour le déroulement du scrutin.

Quatrièmement, le professeur McCoy a recommandé de procéder à un sondage rapide pendant le vote et à un décompte succinct après le scrutin. En agissant ainsi le jour de l'élection, on peut obtenir des renseignements utiles qui permettront de faire face à une victoire inattendue et d'éviter par là même les incidents qu'elle pourrait susciter. C'est aussi un moyen de légitimiser la victoire d'un parti au pouvoir et de convaincre les perdants de leur défaite.

Enfin, l'un des participants a fait observer que la surveillance des élections en Namibie avait déjà porté des fruits. Ainsi, lors des élections de 1990-1991 en Haïti, la Mission d'observation des Nations Unies pour la vérification du processus électoral en Haïti (ONUVEH) savait, grâce au GANUPT, qu'il était important de mettre en place un programme d'information dès le début de l'opération et d'utiliser un logo facile à reconnaître.

L'expérience de la police civile

Ce n'était pas la première fois qu'on utilisait la police civile (CIVPOL), quand on a eu recours à elle en Namibie, mais, de l'avis unanime, c'était la première fois qu'on s'en servait pour surveiller une force de police locale. M. Larry Proke, surintendant principal de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et commandant du contingent canadien de la CIVPOL en Namibie, a également déclaré que c'était la première fois que la police était considérée comme distincte du groupe des civils lors d'une mission des Nations Unies.

Comme l'a fait remarquer un des participants, il n'était pas question de policiers dans le Plan de règlement pour la Namibie. On a décidé de faire appel à eux en 1978, malgré la protestation de l'Afrique du Sud, quand il est devenu évident qu'il fallait neutraliser le principal instrument de la répression politique et raciale en Namibie, c'est-à-dire la force de police du Sud-Ouest africain (SWAPOL) qui était dirigée par Pretoria.

M. Proke a décrit en détail le mandat et le fonctionnement de la CIVPOL. En gros, cette police était chargée d'observer et de noter le comportement de la SWAPOL et du redoutable *Koevoet*, un groupe paramilitaire qui aurait dû être dissous mais qui avait été en fait absorbé par la SWAPOL. La CIVPOL, non armée et non habilitée à procéder à des arrestations ou à des enquêtes, a été déployée dans toute la Namibie. Elle a établi des liaisons à tous les échelons avec la SWAPOL, mais l'opération n'a obtenu, selon M. Proke, qu'un succès mitigé. Lorsque la CIVPOL constatait que la SWAPOL ne se comportait pas correctement, elle devait en informer le commandant qui était sur place. Lorsque celui-ci était en faute, la CIVPOL lui demandait de rectifier son attitude, sinon elle établirait un rapport à son sujet (le mandat de la CIVPOL lui interdisait d'intervenir en cas de mauvaise conduite ou d'intimidation). Au nombre de ses fonctions figuraient la surveillance des prisons (pour veiller au bon traitement des prisonniers), et la vérification des actes juridiques (pour s'assurer que l'on avait suivi les procédures convenables).

M. Thornberry a déclaré qu'étant donné le caractère exceptionnel de l'opération CIVPOL, on avait eu en Namibie le sentiment qu'elle pourrait être très profitable. Ainsi, il a affirmé qu'en procédant à des séances de compte-rendu approfondies à la fin de la mission du GANUPT, la CIVPOL avait donné un bon exemple pour d'autres civils de missions de maintien de la paix. Ces réunions, dont les rapports ont été remis au GANUPT, peuvent servir de guide pour de futures opérations de la CIVPOL.

La grande leçon que l'on peut retirer de l'expérience du GANUPT, telle que l'a décrite M. Goulding, consiste peut-être à ne pas sous-estimer l'intérêt de la CIVPOL. De 360 policiers envoyés en Namibie au début de l'opération, il a fallu passer à 1 500 lors des élections de novembre 1989. M. Goulding a expliqué qu'au début, les Nations Unies avaient tout simplement négligé de tenir compte du nombre des policiers et du genre de police qu'il faudrait surveiller.

Hormis les leçons évidentes que l'on a tiré du point de vue du dispositif, une grande partie des discussions a porté sur le fonctionnement de la CIVPOL. Aurait-on dû l'habiliter à enquêter? Aurait-elle dû avoir un certain pouvoir? Aurait-elle dû avoir pleine autorité pour agir?

Sur ce dernier point, M. Proke a répondu que cela dépendait du rôle que l'on confiait aux Nations Unies dans un pays donné et à un moment donné. Si l'ONU est chargée de l'administration d'un pays, on peut conférer une telle autorité à la police civile. Cependant, il n'y avait pas lieu, à son sens, de la donner à la CIVPOL en Namibie. D'après M. Douglas Anglin, professeur adjoint en science politique à l'Université Carleton, on aurait pu remédier à l'absence de pouvoirs de la CIVPOL en Namibie en confiant à des soldats du GANUPT la tâche de remplacer les policiers du *Koevoet*. Le RS aurait pu aussi choisir d'utiliser de façon novatrice son droit d'usage de la force aux seules fins d'auto-défense.

L'un des participants a fait valoir qu'on ne peut pas espérer résoudre ainsi tous les problèmes en envoyant une CIVPOL superviser le déroulement d'élections étrangères. Son degré de participation dépend du mandat donné à la police civile au début de l'opération. En conclusion, il a souligné qu'il était important de tenir compte de ces éléments quand on négociait un règlement, mais il a précisé que les Nations Unies ne tenaient pas à confier à la CIVPOL la responsabilité directe de l'ordre public.

En ce qui concerne le pouvoir d'enquête de la CIVPOL en Namibie, M. Proke a révélé qu'elle avait bien une section dotée de ce pouvoir, mais que le résultat de ses recherches dépendait des renseignements recueillis par la SWAPOL, qui se montrait généralement peu coopérative. Il a reconnu que ce pouvoir laissait à désirer et il a proposé que, dans des situations similaires, on crée un mécanisme d'enquête mixte auquel participerait une partie de la CIVPOL. Sur un plan plus général, un autre participant a fait remarquer que l'ONUSAL pourrait peut-être tirer parti de l'expérience acquise par la CIVPOL en Namibie pour ses enquêtes sur des violations des droits de la personne au Salvador.

Rôle des ONG et des missions d'observation privées

M. Andreas Guibeb, l'un des secrétaires permanents du ministère des Affaires étrangères de Namibie, a fait observer que, sans vouloir mésestimer le rôle du GANUPT dans l'accession de son pays à l'indépendance, il s'agissait, après tout, d'un effort collectif. De nombreuses activités du GANUPT étaient financées par les ONG envoyant des missions d'observation et dépendaient de leurs dons. Il a évoqué, entre autres, l'importance des conférences de presse des groupes d'observateurs qui maintiennent la pression pour que les élections soient libres et équitables. M. Guibeb a également insisté sur la contribution considérable du Conseil des églises de Namibie pour ce qui était de réinstaller, rapatrier et réintégrer les exilés et les réfugiés.

Le sénateur Alasdair Graham a fait observer qu'à la différence des représentants officiels, les ONG ne sont pas sous la tutelle d'un ou plusieurs États : ayant la possibilité de se rendre auprès des populations sans entraves de la part de gouvernements, ils peuvent se faire une idée exacte de ce qui se passe. M. Graham a cité comme exemple la visite officielle effectuée en 1986 aux Philippines par le sénateur américain Richard Lugar, dont l'itinéraire avait été fixé par le gouvernement philippin. En grande partie à cause du contrôle exercé par ce gouvernement, le sénateur avait mal évalué la situation politique aux Philippines. C'était les groupes d'observation privés qui avaient jugé correctement la situation, car ils pouvaient se déplacer librement.

Dans le même ordre d'idées, M. Thornberry a fait savoir que les missions de l'ONU doivent également se conformer à un mandat et, qu'en conséquence, leurs membres doivent souvent surveiller leurs paroles. La fonction essentielle des missions d'observation, a-t-il fait remarquer, consiste à dire ce que les missions des Nations Unies ne peuvent exprimer.

De nombreux participants ont évoqué l'utilité des missions d'observation extérieures pour ce qui est de former des groupes de contrôle indigènes car, une fois que ces derniers sont en place, il y a moins d'urgence à faire appel à des observateurs étrangers.

Les problèmes éventuels

On a abordé un certain nombre de problèmes concernant la place des civils dans le maintien de la paix en général et, plus précisément, en Namibie.

L'un des problèmes qui devrait se poser partout est celui du recrutement. Peut-on trouver des civils dans des délais très courts, et seront-ils prêts à accepter des postes de longue durée? Devrait-on offrir des rétributions pour encourager des civils à s'inscrire et, dans l'affirmative, qui les verserait et quel en serait le montant? Il y a aussi le problème de la dotation en personnel : en prenant un grand nombre de civils au sein du Secrétariat de l'ONU, section des opérations du maintien de la paix, on risque une pénurie de personnel qui entraînerait obligatoirement l'embauche de nouveaux employés pour le siège des Nations Unies.

La sélection et la formation des candidats pourraient elles aussi présenter des difficultés. Comment peut-on donner une formation, a demandé l'un des participants, étant donné l'extraordinaire variété des spécialités exigées des agents chargés du maintien de la paix : bonne condition physique, bons conducteurs, sachant naviguer, ayant une connaissance du pays, capables de communiquer et au courant de la structure de l'ONU? Par ailleurs, plusieurs personnes pensaient qu'on pourrait

avoir des difficultés sur le plan disciplinaire, non pas tant dans le travail accompli par les civils que dans leur comportement pendant une mission.

Un autre problème difficile à résoudre est celui des connaissances et des compétences nécessaires, surtout pour les missions d'observation privées. M. Harry Neufeld, d'Élections Canada, n'a pas été le seul à attirer l'attention sur ce qu'il a appelé les «observateurs à problème». Selon M. Neufeld, il y avait en Namibie des observateurs qui ne savaient rien de la situation du pays qui les accueillait, du rôle des Nations Unies et des obligations imposées par la résolution 435. Il y avait des observateurs venus essentiellement pour avoir confirmation de leurs préjugés, d'autres qui n'étaient intéressés que par la publicité et d'autres encore sans objectif bien défini ni programme d'action. Certains d'entre eux étaient parvenus à des conclusions subjectives sans essayer de les justifier. D'autres n'étaient venus que pour visiter le pays.

Ces critiques ne s'appliquaient pas à tous les groupes d'observateurs, mais M. Neufeld a déclaré qu'il fallait essayer de faire la distinction entre ceux qui étaient sérieux et les autres. Un participant a suggéré de mettre en place un système de communication grâce auquel les nouveaux venus pourraient profiter de l'expérience des groupes précédents.

Le professeur Anglin a attiré l'attention des participants sur des problèmes particuliers à l'opération en Namibie, mais qu'on pourrait retrouver ailleurs. Il a fait observer qu'en principe, les membres du groupe de maintien de la paix sont censés être impartiaux, mais que les Namibiens ne comprenaient pas cette attitude du GANUPT quand il s'agissait de l'oppression sud-africaine et de la libération de la Namibie. La présence de policiers civils dénués de tout pouvoir semblait particulièrement étrange aux Namibiens, ce qui a posé un problème de crédibilité pour le GANUPT.

Le professeur Anglin a également abordé la question de l'impartialité des médias, que le GANUPT n'a pas réussi à garantir. Cela tenait en grande partie au fait que le Groupe ne s'était penché que sur l'aspect programmation des médias, sans s'occuper des personnes qui seraient chargées de la médiatisation à proprement parler.

Pour le professeur Anglin, le temps imparti pour informer les électeurs - trois semaines seulement - a posé un autre problème. Il était impossible, selon lui, de donner des informations aux électeurs et de les inscrire sur les listes en si peu de temps.

M. Thornberry a indiqué que le Groupe d'assistance avait eu du mal à obtenir la coopération locale, notamment en matière d'information et de police. Les policiers eux-mêmes, a noté

M. Thornberry, ne se sont jamais montrés coopératifs et le GANUPT n'a jamais pu surveiller les activités des «forces de sécurité» qui essayaient, avec la SWAPOL, de saboter les élections.

IV DÉFINITION DE NORMES INTERNATIONALES S'AGISSANT DE LA SURVEILLANCE D'ÉLECTIONS

M. Neufeld a recommandé que, pour résoudre les difficultés et les problèmes rencontrés par le GANUPT pendant les élections en Namibie, et pour empêcher que de tels problèmes ne se reproduisent pendant des élections de transition auxquelles assisteraient des observateurs de différents pays, on établisse des normes internationalement acceptées quant à l'organisation d'élections démocratiques. On pourrait pour cela créer un «modèle» souple et ouvert du processus électoral démocratique, a-t-il proposé.

Le modèle

M. Neufeld a proposé la création d'un modèle où les différentes tâches intervenant dans une élection seraient décomposées en sous-fonctions . Celles-ci seraient à leur tour réparties entre les nombreuses opérations que suppose leur exécution. Ces dernières seraient également subdivisées jusqu'à ce qu'on arrive à un modèle hiérarchisé du processus électoral dont les différentes activités apparaîtraient sous forme de paliers successifs de plus en plus détaillés. Ce modèle, appliqué à des situations variées, serait amélioré et affiné au fil des ans, a expliqué M. Neufeld, et il pourrait «constituer une norme internationale pour des élections démocratiques.»

L'idée de définir des normes internationales pour assurer que des élections soient démocratiques a suscité des discussions dans deux directions ; à savoir : peut-on définir de telles normes et quels critères l'ONU doit-elle utiliser avant de décider de participer ou non à des élections.

Peut-on définir des normes internationales?

De nombreux participants ont accueilli cette idée avec sympathie, tout en prévoyant plusieurs obstacles à sa réalisation.

Le professeur McCoy a déclaré qu'il existait beaucoup de règlements et de systèmes parlementaires et que les normes des pays en développement pourraient bien ne pas être toutes semblables. Avec M. Rodolfo Cerdas, professeur de science politique à l'Université du Costa Rica, elle s'est demandée comment un modèle pourrait donner naissance à un ensemble de règlements qui tiendraient cependant compte de contextes dissemblables, surtout si l'on considère les capacités administratives et financières de chaque pays. De même, un autre participant a mis en doute la possibilité d'arriver à un modèle véritablement applicable dans des contextes culturels différents.

Le professeur Cerdas a prévenu qu'il fallait être prudent quand on parlait de modèles s'appliquant à des ententes transitoires. Il a signalé qu'en Amérique centrale, le mouvement vers la démocratie variait d'un pays à l'autre en fonction de la situation, que le processus de transition au Nicaragua n'était même pas comparable à celui du Guatemala, et encore moins à ceux de la Namibie, de Haïti ou du Cambodge. Pour terminer, M. Cerdas a déclaré qu'il était dangereux de généraliser quand on parlait du rôle des organismes internationaux dans les opérations de maintien de la paix. Il fallait d'abord préparer une méthodologie qui permettrait d'établir des critères de comparaison.

M. Thornberry a souligné qu'on a tous des idées différentes sur les conditions requises pour que des élections soient libres et équitables. En Namibie, on a estimé qu'il fallait niveler le terrain en s'immisçant le plus possible dans le système politique et social du pays. On a donc insisté au maximum sur l'inscription des électeurs et sur le nombre de votants en donnant à tous les partis les mêmes possibilités d'accès à l'information et en réprimant les actes d'intimidation. Cela signifie implicitement que, dans d'autres situations, une pareille ingérence serait peut-être inutile.

En réponse à cet exposé, M. Neufeld a déclaré qu'on pourrait donc avoir besoin de plusieurs modèles, puisqu'un seul ne pourrait s'appliquer à toutes les situations. Ou, s'il n'y en avait qu'un, il faudrait au moins pouvoir innover et avoir des choix selon la situation. Il a, cependant, fait savoir qu'un nombre considérable de gens étaient d'accord sur les principes fondamentaux d'un processus démocratique, sur le temps accordé pour le décompte des voix, par exemple. Selon lui, il n'y a pas mille façons d'organiser une élection.

Un partisan des normes internationales a rappelé que, malgré la diversité culturelle du monde, nous avons réussi à concevoir de telles normes pour les droits de la personne. Serait-il possible d'appliquer le mécanisme utilisé dans ce cas à l'élaboration de normes électorales? Un autre participant a signalé que, dans le cadre de la Déclaration de Copenhague de 1990, la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) avait élaboré un modèle qui allait plus loin que la Déclaration des droits de l'Homme de l'ONU.

On a également suggéré que, s'il semblait impossible d'obtenir des normes internationales de l'ampleur préconisée par M. Neufeld, on devrait peut-être s'efforcer de concevoir au moins des normes minimales.

Critères de participation de l'ONU à des élections

La discussion portant sur les normes internationales a entraîné un débat sur les conditions minimales que les Nations Unies devraient imposer à un pays avant d'accepter d'assister à des

élections. L'ONU devrait-elle s'engager dans des opérations, lorsque des lois et coutumes locales violent des normes généralement acceptées? Les Nations Unies devraient-elles, par exemple, accepter d'observer des élections en Afghanistan, pays où les femmes n'ont pas le droit de vote? M. Neufeld a répondu à cette question en déclarant que, lorsque l'on conçoit ou utilise un modèle de normes acceptées, on doit respecter certains principes de base. Comme le suffrage universel est l'un de ces principes, l'ONU pourrait refuser d'observer des élections quand une moitié de la population ne peut pas voter.

De même, un des participants voulait savoir ce que les Nations Unies devraient faire si les élections étaient faussées. On a cité l'exemple des dernières élections au Sri Lanka. Toutes les conditions et tous les règlements prévus dans le modèle dont avait parlé M. Neufeld étaient respectés; mais les médias, qui étaient complètement sous la domination du gouvernement, avaient veillé à déformer le système avant même l'arrivée des observateurs. Les observateurs devraient-ils accepter de participer à une opération en pareil cas? Ne devraient-ils pas au contraire s'en aller si des élections libres et équitables semblaient impossibles?

On a rappelé aux participants que ces questions étaient certes justifiées, mais que l'observation des élections n'était qu'un élément du processus de démocratisation en cours. Le sénateur Graham a souligné que le résultat des élections de 1990 au Nicaragua avait été surprenant, malgré l'emprise du gouvernement sur les médias : les gens avaient voté parce que le scrutin était secret. Il a également fait remarquer qu'en 1986 aux Philippines, et en 1989 au Paraguay, les régimes en place contrôlaient complètement les médias; si les observateurs s'étaient retirés pour cette raison, le scrutin n'aurait pas eu lieu. Il a fait observer que les élections suivantes avaient été moins «truquées», parce que le processus avait eu le temps de progresser.

Là encore, le professeur Cerdas a déclaré qu'il fallait inscrire les élections dans le processus de démocratisation, qui s'améliore et devient lui-même un instrument de l'évolution du système politique. À l'appui de cette thèse, un des participants a ajouté que, quelles que soient les normes électorales en vigueur dans un pays, la population locale peut souhaiter que des observateurs viennent contribuer à l'amélioration du processus électoral.

Il est regrettable que, dans la plupart des cas, la presse soit muselée, a fait remarqué un participant, mais, si cette situation évolue, on pourrait ajouter la liberté de la presse aux conditions préalables à la participation de l'ONU à des élections. Pour l'instant, cependant, ceci n'est pas possible.

Le professeur McCoy a donné un aperçu de deux stratégies que l'on pourrait utiliser lorsqu'on est confronté au problème des normes. L'une consisterait à participer malgré tout aux élections, afin d'acquérir de l'expérience, de supprimer peu à peu les obstacles et d'obtenir ainsi de meilleures conditions pour les élections suivantes. L'autre méthode serait de s'assurer que les conditions sont remplies avant de se rendre dans le pays.

D'après le sénateur Graham, le facteur qui détermine si des élections seront libres et équitables, c'est la volonté politique du gouvernement d'y procéder en appliquant des principes de liberté et d'équité. Il a cité l'exemple du Paraguay où, en 1989, le régime a pris des mesures concrètes pour améliorer les conditions du scrutin : il avait rétabli l'indépendance des médias, accordé la liberté de réunion et d'association et légalisé les partis politiques. Même si, dans l'un de ses rapports, l'*International Human Rights Law Group* conclut qu'il n'existe toujours pas de normes internationales pour assurer un vote libre et équitable, M. Graham estimait pour sa part que les élections de mai pourraient constituer un premier pas vers la démocratie.

En réponse au sénateur Graham, un participant a déclaré que, s'il n'était pas simple d'évaluer la volonté politique d'un gouvernement, il existait cependant certains principes directeurs. L'un d'eux consiste à envoyer sur place des experts en droit électoral et constitutionnel afin de procéder à une évaluation préalable de la région où doivent avoir lieu les élections. Ces experts passeraient au moins une semaine dans le pays, s'entretiendraient avec les habitants, avec des membres des partis d'opposition, avec la presse et avec des diplomates, pour savoir si le gouvernement est disposé à inviter des observateurs, pour poser des questions précises sur la procédure électorale et pour se rendre compte, par exemple, si celle-ci est bien conçue. Ils se feraient ainsi une bonne idée de la sincérité du gouvernement. On devrait également étudier le dossier des personnes auxquelles on a affaire. Il suffit pour cela de lire l'histoire des élections dans le pays en question. Savoir comment le gouvernement a agi au cours d'élections antérieures peut donner une bonne indication de son comportement futur.

V RESPONSABILITÉS DES CIVILS PARTICIPANT AU MAINTIEN DE LA PAIX

Quand l'atelier a commencé, un participant a fait remarquer qu'hormis la possibilité d'étudier d'un point de vue purement fonctionnel les aspects civils du maintien de la paix, un autre moyen de s'attaquer au problème serait sans doute d'examiner les objectifs des opérations, la nature des mandats et le but politique des missions. Cette idée suppose qu'en élargissant le concept de maintien de la paix, en confiant plus souvent des fonctions à des civils, la nature des missions qu'on leur confie évolue également.

Règlement des conflits et résolution des différends

M. Thornberry a fait observer que l'opération accomplie par le GANUPT en Namibie était la manifestation d'un changement politique : l'ONU ne se borne plus à maîtriser la situation dans une zone de guerre - rôle traditionnellement reconnu aux soldats de la paix -, elle joue à présent un rôle dynamique dans la *résolution* des différends.

Le professeur Anglin a rappelé que le GANUPT avait accompli une double tâche en Namibie : régler le conflit, ce qui consiste à modifier le comportement des belligérants, et résoudre le différend, ce qui vise à changer les attitudes, les valeurs et les objectifs des protagonistes, autrement dit, à s'occuper des causes profondes du conflit. Le règlement du conflit s'est fait principalement, mais pas entièrement, avant les élections, au moment où l'on fixait les conditions politiques préalables à leur tenue. La négociation d'un Code de conduite applicable à toutes les parties est l'exemple parfait du travail accompli par le GANUPT s'agissant du règlement de conflits.

La résolution du différend est intervenue essentiellement, mais pas exclusivement, après l'élection, quand il a fallu savoir ce que serait la Namibie une fois indépendante. Le professeur Anglin a fait remarquer que, dans cette entreprise, le GANUPT a insisté sur l'édification de la nation namibienne et sur la réconciliation nationale.

M. Thornberry a convenu que le GANUPT avait sciemment servi de catalyseur de l'évolution politique et du changement des mentalités en Namibie. Il a précisé que le GANUPT avait souvent utilisé les églises pour faire passer son message, ses membres prenant la parole après, et parfois pendant les offices religieux. Peu à peu, par ce moyen et grâce à d'autres de sa campagne d'information, le GANUPT a acquis une certaine crédibilité et il s'en est servi pour mettre en présence des groupes disparates. M. Thornberry a déclaré que, pendant l'opération de maintien de

la paix en Namibie, on avait prêché la tolérance, on en avait beaucoup parlé aussi, afin d'isoler les éléments extrémistes. Il a souligné qu'en fin de compte, cependant, la victoire revenait aux Namibiens, qui avaient réussi à se réconcilier.

Le professeur McCoy a affirmé que le règlement des conflits et la résolution des différends, que le professeur Anglin avait attribués au GANUPT, entraient, de toute façon, dans le rôle des observateurs des élections. Elle a fait remarquer, en outre, que, pour résoudre des différends, ces derniers devaient s'assurer que les parties concernées respectaient les règles convenues, voire parfois, les aider à établir de telles règles. Pour illustrer son argument, elle a expliqué qu'au Nicaragua, par exemple, une partie du travail du groupe d'observation consistait à veiller à ce que le gouvernement respecte les règles de l'accord sur la presse.

Les observateurs des élections peuvent contribuer au règlement des conflits, a expliqué le professeur McCoy, en servant d'intermédiaires et en favorisant le dialogue entre les parties. Ils peuvent aider à modifier l'opinion des populations locales, de telle sorte que chaque partie s'aperçoit qu'il est possible de traiter avec l'autre, qu'elle cesse de considérer cette dernière comme un ennemi implacable et qu'elle finit par découvrir qu'il existe de réelles possibilités de négociation et de dialogue. Selon M^me^ McCoy, cette méthode a porté ses fruits au Nicaragua après les élections, quand toutes les parties ont accepté les dispositions essentielles de l'accord de transition, dont la présidente Violeta Chamorro s'est ensuite servie pour réconcilier la nation et entamer des négociations en vue de régler le conflit.

Les mesures propres à accroître la confiance

Il ressort des travaux de l'atelier que l'une des principales fonctions des soldats de la paix, au sens large, qu'il s'agisse de ceux qui surveillent les élections ou de la police civile, consiste à rassurer les populations. M. Thornberry a expliqué qu'au-delà de l'application de la proposition de règlement, toutes les activités du GANUPT allaient dans ce sens. M. Proke a donné des détails sur les tâches quotidiennes de la CIVPOL, par exemple, surmonter les méfiances et faire comprendre aux populations que la police civile était là pour protéger leurs intérêts. Dans le domaine des mesures propres à accroître la confiance, il n'y a pas de solution rapide.

M. Gordon Fairweather, qui était d'accord sur ce point, a raconté qu'au Zimbabwe, l'une des principales tâches des observateurs consistait à calmer et à rassurer les participants pendant les élections. Il a déclaré qu'il était important pour la population et pour les candidats de savoir pourquoi les observateurs étaient là et de se fier à leur objectivité. Il a ajouté qu'il n'était pas facile de gagner leur confiance après onze années de guerre civile.

Le professeur McCoy a souligné que, lorsque des élections ont lieu pour la première fois dans une période de transition, un des grands soucis est le manque de confiance en la machine électorale et en ceux qui organisent les élections. Elle a défini le mot *confiance* dans ce contexte comme la capacité des électeurs de participer à des élections légitimes qui pourraient encourager à aller au-delà de ce processus pour poursuivre la démocratisation du pays. D'après M^me^ McCoy, le problème auquel sont confrontés les observateurs est celui de la profonde méfiance dont font preuve toutes les parties. Les observateurs servent à les tranquilliser en assurant, d'une part, au gouvernement que l'opposition continuera de participer aux élections, et en rassurant, d'autre part, cette opposition, grâce à leur position d'arbitres et de juges.

Bâtir la démocratie

L'édification de la démocratie a été l'un des thèmes sous-jacents d'une grande partie des discussions. En fait, cette question comporte deux aspects; le premier étant, selon les mots d'un des participants, de reconnaître que la mission de maintien de la paix des observateurs n'est que le début de l'aide dont ces pays ont besoin pour progresser sur la voie de la démocratie. Un autre participant a fait valoir que, si la première élection est importante pour que la démocratie prenne racine, le processus qui s'ensuivra sera tout aussi important. Le sénateur Graham a ajouté à cela qu'il appartient à la communauté internationale de poursuivre son action après une élection et de contribuer à l'édification des structures sociales et économiques indissociables du pluralisme démocratique.

Quelle est la responsabilité de l'ONU après les élections? Selon M. Goulding, cette question soulève celle, plus générale, de l'ingérence des Nations Unies dans les affaires intérieures des États. Il n'était pas sûr que le fait, pour l'ONU, de participer à la surveillance d'élections et au développement de la démocratie dans un contexte de dimension internationale justifie légalement une intervention ultérieure quand cette dimension a disparu. Toutefois, il a fait remarquer que la disposition de la Charte de l'ONU interdisant l'ingérence dans les affaires intérieures d'un État avait été quelque peu oubliée au fil des ans quand il s'agissait des droits de la personne. Un participant a rappelé aux personnes présentes qu'étant donné les restrictions imposées à l'ONU quant aux interventions dans les affaires intérieures d'un pays, les gouvernements et les ONG ont encore un rôle à jouer au lendemain d'élections.

Le second aspect de l'édification de la démocratie concerne l'énorme responsabilité qu'elle place sur les personnes chargées du maintien de la paix. Selon le professeur McCoy, la surveillance d'élections traduit un concept élargi du maintien de la paix : les personnes qui s'y engagent deviennent les garants non seulement de la paix mais de la démocratisation. Cela équivaut à

dispenser aux sociétés une nouvelle forme de sécurité dans le cadre de l'aide qu'on leur accorde pour résoudre leurs conflits internes, tout en garantissant la démocratisation.

Le sénateur Graham a décrit les civils participant aux opérations de maintien de la paix comme les ambassadeurs du pluralisme démocratique qui sèment les graines de la liberté. Il a poursuivi en déclarant que la présence d'observateurs dans des élections fait comprendre à ceux qui vivent dans la crainte qu'il existe une meilleure façon de vivre et qu'ils ont le droit de décider comment organiser un régime juste. Il a raconté qu'au Paraguay, par exemple, la population comprenait mal qu'il puisse exister un régime politique différent de celui du président Stroessner. C'est pour cette raison que le Paraguay a dû inventer la démocratie et non la rétablir. Pour terminer, le sénateur Graham a déclaré que les missions d'observation avaient pour principal effet de faire comprendre aux populations locales qu'elles ont des droits.

VI LE FINANCEMENT : BASE DU MAINTIEN DE LA PAIX

Le caractère généralement optimiste des discussions sur les aspects civils du maintien de la paix a été tempéré par un examen réaliste de la situation financière de l'ONU. Mme Susan Mills, contrôleur adjoint aux Nations Unies, a parlé des finances de l'ONU en général, du financement des opérations de maintien de la paix en particulier et du cas spécial des civils.

Les finances des Nations Unies

Mme Mills a rappelé qu'aux termes de la Charte de l'ONU, les dépenses de l'Organisation sont à la charge de ses membres. La quote-part à verser par chaque État membre est calculée en fonction de ses capacités de paiement, celles-ci étant mesurées essentiellement d'après le revenu national. Elle a souligné que les membres sont légalement obligés de payer leurs contributions mises en recouvrement, mais que la seule sanction imposée en cas de non-paiement était définie à l'article 19, peu utilisé et très inefficace, qui prévoit qu'un membre n'aura pas le droit de voter à l'Assemblée générale si la somme qu'il doit est égale ou supérieure à la totalité des contributions qui lui étaient réclamées pour deux années antérieures complètes. Mme Mills a indiqué qu'au 30 juin 1991, les contributions mises en recouvrement et non réglées aux Nations Unies s'élevaient à 1,5 milliard de dollars, dont un peu plus de la moitié à la charge des États-Unis.

Financement et opérations de maintien de la paix

L'aptitude de l'ONU à poursuivre ses opérations de maintien de la paix, a affirmé Mme Mills, dépend en grande partie de la «bonne santé» de son budget ordinaire. Elle a précisé que, depuis 1960, date du lancement de l'Opération des Nations Unies au Congo (ONUC), pour laquelle un certain nombre d'États membres ont refusé de payer, la situation financière de l'Organisation a toujours été critique. Elle a expliqué que, pour des raisons politiques, certains membres ignorent délibérément leurs obligations légales de payer pour le maintien de la paix, et entretiennent ainsi la crise financière de l'ONU.

Selon Mme Mills, depuis 1956, les États membres essaient de s'entendre, généralement sans succès, sur la manière de régler et de répartir ces dépenses pour le maintien de la paix. Au cours des ans, la procédure suivie a varié d'une opération à l'autre. Sur les vingt-deux opérations de maintien de la paix engagées par l'ONU au cours de ses quarante-six ans d'existence, six ont été ou sont financées à partir du budget ordinaire, deux l'ont été par les parties directement concernées, une l'a été par des versements bénévoles, et les treize dernières l'ont été ou le sont par des contributions spéciales de tous les États membres.

Depuis 1988, ceux-ci ont recommencé à étudier sérieusement un certain nombre de questions clés se rapportant directement aux aspects financiers du maintien de la paix. M^me^ Mills a présenté en détail quatre points d'intérêt qui méritaient, selon elle, d'être mentionnés.

Le premier concernait *l'absence de réserves de caisse pour les opérations de maintien de la paix*. Elle a fait observer que le fonds de roulement de 100 millions de dollars, qui sert de réserve de caisse pour le budget courant, constitue un montant très limité et insuffisant pour le maintien de la paix et ce, pour deux raisons : 1) la nécessité d'avoir suffisamment d'argent pour régler les frais de démarrage élevés des grandes opérations de maintien de la paix, qu'il faut souvent couvrir en attendant que l'Assemblée générale puisse autoriser le calcul des contributions des États membres et donc que ceux-ci règlent le montant total de leurs contributions et, 2) la nécessité d'avoir suffisamment d'argent pour faire face à des déficits importants quand les contributions mises en recouvrement sont acquittées avec beaucoup de retard ou ne sont pas acquittées du tout. Elle a signalé que les pays qui fournissent des troupes pour ces opérations subissent forcément les conséquences de ce manque d'argent.

La deuxième question abordée par M^me^ Mills est celle du *rapport entre le budget ordinaire de l'ONU et les opérations de maintien de la paix*. Elle a expliqué qu'en plus du coût direct des opérations de maintien de la paix financées à partir du budget ordinaire, de nombreux coûts indirects sont également absorbés par ce budget pour des opérations faisant l'objet d'une évaluation particulière. La question qui se pose consiste à savoir comment faire face à ces obligations sans cesse croissantes pour des opérations de maintien de la paix, étant donné les ressources budgétaires actuelles et les demandes visant à réduire ces dernières.

La troisième question est celle des *contributions bénévoles*. Habituellement traitées comme des avances à rembourser, elles seront désormais utilisées dans certains cas comme des subventions visant à diminuer le coût d'une opération. Cette décision tend à affaiblir le principe selon lequel le coût du maintien de la paix devrait être partagé entre tous, et elle pourrait amener des États membres à conclure que le règlement intégral de leurs cotisations n'est plus indispensable pour financer l'ONU et les opérations de maintien de la paix.

La dernière question concernait les *biens et services fournis bénévolement, également dénommés «contributions en nature»*. Celles-ci consistent généralement en matériel lourd, en services et, plus récemment, en personnel. Cette question soulève plusieurs problèmes : celui de savoir si une contribution particulière pour une opération donnée convient à cette dernière, celui de la méthode à utiliser pour calculer le montant de la contribution, et éventuellement, si cette méthode

venait à être largement utilisée, celui de trouver suffisamment d'argent pour régler d'autres dépenses entraînées par les opérations de maintien de la paix .

Le cas particulier des civils

M^me^ Mills a estimé qu'il était très *improbable* que l'envoi de personnel civil par les gouvernements soit assimilé à des contributions en nature, sauf, peut-être, en petites quantités. Elle a fait valoir que cet envoi de civils ferait l'objet d'arrangements financiers semblables à ceux conclus pour l'envoi d'observateurs militaires. Autrement dit, les salaires et autres indemnités versés à ces civils seraient pris en charge directement par leur gouvernement, alors que les Nations Unies leur verseraient une indemnité de subsistance et paieraient peut-être leur voyage aller et retour. On a pris des dispositions de ce genre pour certains observateurs électoraux et pour la CIVPOL du GANUPT, a-t-elle déclaré, et on envisage de faire de même à l'occasion des opérations au Salvador et au Sahara occidental.

Pour terminer, M^me^ Mills a déclaré que l'emploi de civils dans les opérations de maintien de la paix ne résoudra pas les problèmes financiers auxquels elles sont confrontées. De plus, on ne devra aborder la question de savoir si le recours à des civils est souhaitable, d'une façon générale ou dans un cas particulier, qu'après avoir examiné un certain nombre de facteurs, relatifs à la politique et à la sécurité par exemple, les finances n'étant qu'un élément parmi d'autres.

VII RECOMMANDATIONS

Comme on l'a indiqué dans l'introduction, la liste de recommandations ci-après n'a pas été établie en fonction du nombre de voix qu'elles ont recueillis, et l'ordre dans lequel elles sont présentées ne rend pas compte de l'importance qu'on leur a accordée au cours de l'atelier. En fait, elles sont présentées en raison de leur pertinence et (ou) parce qu'elles ont suscité un débat animé.

Financement

- Le fonds de roulement des Nations Unies devrait être doublé et porté à 200 millions de dollars; l'excédent provenant des opérations de maintien de la paix, tel que l'excédent de 40 millions de dollars du GANUPT, devrait être affecté au fonds de roulement.

- Un fonds d'urgence destiné à l'achat de matériel supplémentaire devrait figurer dans le budget de chaque opération de maintien de la paix en cours, afin qu'on puisse y puiser pour mener de nouvelles opérations. Cette mesure pourrait se traduire par un relèvement de 10 à 20 p. 100 des fonds attribués à chaque opération.

En réponse à cette recommandation, un des participants a signalé que l'Assemblée générale avait rejeté une proposition du Secrétaire général visant à constituer une réserve. Ce ne sont pas les idées qui manquent, a fait remarquer M^me^ Mills, mais le problème est de savoir ce que les États membres sont prêts à faire.

Registre des civils

- Les Nations Unies devraient établir un registre des différentes catégories des bénévoles civils, anciens membres de la Croix-Rouge ou militaires à la retraite par exemple, auquel elles pourraient faire appel dans des opérations futures.

Un participant a réagi à cette suggestion en rappelant que, pour une mission classique de maintien de la paix, l'ONU doit recruter du personnel en s'adressant aux missions permanentes des États membres.

Un autre participant a mentionné qu'Élections Canada tient un registre des personnes intéressées; après consultation avec les Affaires extérieures, ce registre peut être mis à la disposition des organismes d'accueil.

Renseignements

- Le personnel chargé du maintien de la paix fait un travail de relations publiques. Au cours de ses opérations, l'ONU doit utiliser efficacement les renseignements dont elle dispose, pour faire passer son message, encourager la concertation et mieux faire accepter sa mission en aidant la population locale à comprendre en quoi elle consiste. C'est là un point important pour les bénéficiaires, qui sauront à quoi s'attendre, et pour les participants aux opérations d'observation de maintien de la paix, les ONG, par exemple, qui pourront comprendre quelle est la nature de l'opération en question et ne se laisseront pas égarer par ce qui a été fait lors d'opérations précédentes.

Participation d'organismes régionaux et internationaux

- Les Nations Unies et les organismes régionaux devraient envisager de se répartir les tâches quand il s'agit d'observer des élections. L'ONU devrait s'intéresser aux situations ayant une dimension internationale, comme celles que l'on trouve au Cambodge ou en Éthiopie, et les organismes régionaux devraient s'occuper de la surveillance des élections uniquement quand celles-ci sont clairement une affaire interne.

Récompenses

- Les Nations Unies devraient créer des récompenses - en remettant des certificats ou en décernant des éloges - pour les civils participant aux opérations de maintien de la paix.

Publication de rapports

- Il est essentiel de publier et de diffuser les rapports rédigés par les missions d'observation. Ce devrait être l'une des conditions fondamentales de la présence des ONG. Autrement, on pourrait penser qu'ils ont légitimé une élection entachée d'irrégularités.

Mandat

- Afin de gagner la confiance de la population, il est important que les personnes chargées de surveiller les élections et que la police civile jouent un rôle *actif* et exercent leur mandat le plus complètement possible tout en conservant la confiance des autorités.

Encourager la participation

- On doit s'efforcer d'encourager les États bénéficiaires à bien vouloir inviter ou accepter des soldats de la paix sur leur territoire; le recours aux civils par l'ONU et les autorités nationales; et les organismes comme l'ICPSI à promouvoir la participation des civils et à les aider à se préparer aux opérations de maintien de la paix.

CIVPOL

- On devrait affecter une partie de la police civile (CIVPOL) à un groupe d'enquête mixte. Ainsi, elle pourrait plus facilement enquêter quand la population ou les forces de sécurité locales commettent des infractions.

Lorsque l'on négocie des plans de règlement, il est important de savoir dans quelle mesure la CIVPOL interviendra et quels seront les pouvoirs dont elle aura besoin.

Secrétariat des Nations Unies

- Il faudrait créer aux Nations Unies un secrétariat particulier qui serait chargé des missions de maintien de la paix. Cela contribuerait à rendre le processus officiel et permettrait de préparer les nouvelles opérations de façon cohérente.

- De même, on a fait remarquer que, par la résolution 110 de l'Assemblée générale, les États-Unis ont proposé de créer à l'ONU une unité responsable des élections. On a recommandé que les participants à l'atelier appuient cette idée et que l'on s'attache à la développer.

L'un des participants a fait observer qu'il y avait là matière à controverse, mais que cette proposition, dans laquelle il était question d'un comité électoral et d'un comité d'experts avait fait l'objet d'un rapport soumis au Secrétaire général.

Recherche

- Il faudrait mener une étude plus poussée des opérations de maintien de la paix auxquelles des civils ont participé. Cette étude, et la publication de ses conclusions, contribuerait à faire connaître cette activité et l'on pourrait y recourir avec plus de profit à l'avenir. À cette fin, on devrait encourager les civils engagés dans les opérations de maintien de la paix à relater par écrit leurs expériences. On a également jugé qu'il était important d'effectuer des

recherches afin d'éviter de tomber dans le même piège que les casques bleus, qui n'ont que tout récemment rédigé des instructions permanentes et un manuel de formation.

- On a également recommandé d'organiser davantage d'ateliers sur des aspects précis des opérations du maintien de la paix effectuées par des civils, et d'en consacrer un tout entier, par exemple, au rôle de la police.

Formation

- Les Nations Unies et les États membres devraient envisager de créer un institut de formation pour les observateurs ou d'offrir un système de formation qui tirerait parti des erreurs du passé. Comme il y a des limites à ce que l'ONU peut fournir à cet égard, les États membres pourraient s'associer pour mettre au point certaines mesures. Le Canada pourrait, par exemple, partager avec d'autres pays son expérience des élections.

Création d'un poste de conseiller civil aux Nations Unies

- S'agissant des élections et de la police civile, on devrait examiner la possibilité d'avoir au siège des Nations Unies un conseiller civil qui serait le pendant du conseiller militaire.

Manuel

- Les observateurs des élections devraient avoir un manuel semblable à celui publié par l'*International Peace Academy*.

Questionnaire

- Pour faire le bilan d'une opération, on devrait demander aux observateurs de remplir un questionnaire anonyme et accessible à tous qui permettrait de recueillir des données à la fois objectives et subjectives.

ANNEXE A

DÉCLARATION DE M. ANDREAS GUIBEB

Les transformations sociales et politiques en Afrique dans les années 1990 et au-delà : la responsabilité de la communauté internationale

Monsieur le Président,

Le ministre des Affaires étrangères, l'honorable Theo-Ben Gurirab, m'a demandé de vous faire savoir combien il avait apprécié l'invitation à prendre la parole au dîner de ce soir. Il m'a chargé, notamment, de vous exprimer son profond regret de ne pouvoir être parmi nous, car il devait assister en fin de semaine à la réunion du comité spécial de l'OUA à Abuja, au Nigéria. Comme vous le savez, la vie d'un ministre des Affaires étrangères est partagée, souvent inégalement, entre son pays, l'étranger et, ce qui n'est pas le moins important, sa famille.

Pour un pays neuf qui se préoccupe encore beaucoup de se donner des institutions, s'engager à participer à des conférences internationales et jouer ainsi un rôle dans la communauté des nations, prendre part à des négociations bilatérales cruciales et représenter l'État dans des cérémonies à l'étranger, tout cela pose un formidable défi à notre président, à notre premier ministre et à nos ministres. Le ministre dont je relève m'a donc demandé de le représenter en cette occasion et je vais m'efforcer de le remplacer dignement. Permettez-moi maintenant d'exprimer ma gratitude au gouvernement canadien et à vous, M. le Président, pour tous les égards dont je suis l'objet depuis mon arrivée au Canada.

Avant d'en arriver ce soir au sujet de mon exposé, je voudrais transmettre au gouvernement et au peuple canadiens ainsi qu'aux participants à l'atelier, les salutations de la Namibie. Nous nous souvenons avec gratitude du rôle constructif joué par le Canada lors de la mise au point de la résolution 435 (en 1978) du Conseil de sécurité et de son application quelques années plus tard, en 1989, quand le GANUPT est venu en Namibie.

Nous pensons aussi au Canada avec amitié, parce que c'est grâce à lui que la Namibie a été invitée à devenir membre du Commonwealth, ce qui a eu lieu immédiatement après notre accession à l'indépendance. Faire partie du Commonwealth est important pour nous parce que, dans cette famille de nations, les problèmes des pays en développement ont la même gravité que les préoccupations des pays développés. Le rôle exemplaire du Commonwealth face aux problèmes mondiaux - citons les réactions de la communauté internationale aux événements en Afrique du Sud, l'environnement et le développement, la paix et la sécurité internationales - est reconnu et il

sera mis à l'épreuve à l'occasion de la prochaine réunion des chefs de gouvernement du Commonwealth, qui aura lieu à Harare plus tard cette année. Grâce aux contributions apportées par de nombreux représentants du gouvernement canadien, comme M. Clark, président du Comité des affaires étrangères du Commonwealth sur l'Afrique du Sud, nous espérons pouvoir relever ce défi.

Je voudrais enfin exprimer officiellement notre gratitude pour toute l'aide et toute la coopération offertes par le gouvernement et le peuple canadiens aux Namibiens, avant et après notre indépendance.

À l'indépendance politique de la Namibie doit maintenant s'ajouter la prospérité économique, car nous croyons que la politique sans l'économie ne porte pas de fruits, puisque l'économie sans la politique est comme une plante sans racines.

Nous sommes heureux de reconnaître que cette conviction est également à la base de la politique canadienne d'aide au développement. L'aide au développement accordée par le Canada à la Namibie ne s'arrête pas aux programmes parrainés par le gouvernement. Elle vise aussi à donner des pouvoirs aux individus, en dehors des capitales et dans les provinces.

Voici un exemple typique, celui d'un fabricant de chaussures dans une petite ville dénommée Rehoboth. Il a plus de soixante-dix ans. Il fabrique des chaussures d'une qualité comparable à ce qui se fait de mieux dans le monde. Il possède un petit atelier et, comme il est âgé, sa fille a repris la direction de l'usine. M. le Président, je ne sais pas comment la mission des observateurs canadiens a remarqué son usine, mais toujours est-il que c'est ce qu'elle a fait, et elle a donné au propriétaire une belle somme d'argent pour l'agrandir. Nous, en Namibie, nous sommes touchés par de tels gestes, nous applaudissons vivement les Canadiens pour leur générosité et nous les remercions de partager leurs ressources avec nous pour améliorer notre planète, la Terre, dans l'intérêt de tous.

Cela m'amène au thème de ma réflexion de ce soir, à savoir : les «transformations sociales et politiques en Afrique dans les années 1990 et au-delà : la responsabilité de la communauté internationale».

À la fin des années 1970, une sociologue américaine alors peu connue, M^me^ Marilyn Ferguson, a publié un livre au titre trompeur, «Aquarian Conspiracy». Sans entrer dans les détails, ce livre traite des transformations sociales et essaye de montrer qu'on assiste à un déplacement des modèles dont on peut trouver la preuve dans toutes les sphères de l'existence, par exemple en ce

qui concerne l'autorité aux niveaux local, national et international, en ce qui concerne l'éducation, les soins, le système judiciaire, l'économie, etc.

En bref, M^me^ Ferguson présentait un argument probant, qui est le suivant : pour la majorité des gens, pour ceux qui partagent les mêmes idées si l'on veut, les fondements éthiques de nos façons classiques d'aborder des questions comme l'autorité, l'économie, etc., sont de plus en plus remis en question aux niveaux local, national et international. Il arrive souvent que ces gens ne se connaissent pas, mais ils travaillent ensemble vers le but commun qui est de transformer nos sociétés pour les rendre plus humaines, plus justes et plus tolérantes envers nos différences. De s'éloigner de la règle de la majorité et de tendre vers une politique de consensus, car la première s'est avérée insuffisante en notre époque de sociétés multi-ethniques. D'abandonner la démocratie représentative et d'opter pour une démocratie de participation, etc., etc.

À plusieurs reprises, elle fait référence aux changements fondamentaux qui sont intervenus sur la scène mondiale et aux conséquences que ces événements ont eues sur nos programmes mondiaux et nationaux. Le dégel des relations entre les superpuissances, l'élan acquis suite à ce mouvement vers le désarmement mondial, l'intégration politique et économique de l'Europe et la transformation sociale et politique de l'Europe de l'Est, l'apparition du Japon parmi les grandes puissances économiques et l'unification des deux Allemagne ont été et sont encore des événements capitaux qui auront des répercussions d'une façon ou d'une autre sur l'évolution de notre système mondial dans les années à venir.

Dans le même ordre d'idées, le sommet historique de l'OUA qui s'est tenu cette année à Abuja (Nigéria) a eu lieu avec pour toile de fond un débat sur l'avenir du continent que des spécialistes des sciences sociales et politiques ont qualifié d'Afro-pessimisme. Trente ans après l'indépendance des premiers États, les économies des pays africains (à l'exception de quelques-uns) sont en ruine : les infrastructures sociales, hospitalières et scolaires se sont effondrées sous le seul poids de l'explosion démographique. Si l'on excepte là encore quelques dirigeants exceptionnels, prises collectivement, l'image et la crédibilité des dirigeants africains dans leurs pays et à l'étranger n'ont jamais été aussi mauvaises qu'actuellement, à cause du peu de cas qui est fait de la démocratie et des droits de la personne dans leurs pays.

L'Afrique arrivera-t-elle à sortir de ce cercle vicieux? Y a-t-il de l'espoir pour elle? En Namibie, nous partageons la conviction qu'il y a de l'espoir et nous appartenons au mouvement des Afro-optimistes. La preuve du renouveau africain, on peut la voir dans l'indépendance de la Namibie, dans les progrès réalisés pour abolir l'*apartheid* et dans l'avènement d'une Afrique du Sud fondée sur l'unité et la démocratie. On la trouve aussi dans la promesse de paix qui commence

à se faire jour en Angola et dans les efforts intenses déployés dans le même sens au Mozambique. Elle se caractérise également par une immense vague de mouvements démocratiques qui balaye le reste de l'Afrique.

Au lieu de parler des événements importants qui se déroulent dans différentes parties de l'Afrique, je voudrais porter mon attention sur ce que nous pensons de quelques réactions à ces nouveaux mouvements politiques. En effet, pour certains, les mouvements démocratiques africains sont commandités par l'étranger, ils vont à l'encontre des intérêts nationaux et devraient être combattus avec acharnement.

En Namibie, nous soutenons que cette opinion est intellectuellement malhonnête et qu'elle va à l'encontre du processus de décolonisation de l'Afrique. Autrement dit, l'objectif des pères fondateurs de l'OUA n'était pas seulement la libération de l'Afrique, mais également l'instauration de la justice sociale. Qui plus est, des appels comme «L'Afrique aux Africains», «Come back Africa» (le retour aux sources africaines) et «UHURU»(liberté, en swahili) n'étaient, à notre avis, que des métaphores traduisant les profondes aspirations au bien-être et à la sécurité des populations du continent africain.

Par ailleurs, nous avons la ferme conviction que la lutte menée par les pères fondateurs de l'OUA et les efforts actuels de libération, dont le dernier chapitre est en train de s'écrire en Afrique du Sud et au Sahara Occidental, ont été et sont toujours inspirés par de nobles idéaux tels que :

-la liberté, la démocratie, les droits de la personne, la tolérance politique, et le pouvoir économique des masses.

Cette bataille a été gagnée, car elle reposait sur le pouvoir du peuple, mais l'émancipation politique aurait dû déboucher sur le progrès social pour tous. Nous nous rendons compte que cela n'a pas été le cas en Afrique jusqu'à présent. En outre, chaque fois qu'un gouvernement africain se trouve en désaccord avec la population, il en est ainsi parce qu'il refuse de reconnaître cette vérité élémentaire.

Autrement dit, les gouvernements africains doivent se rendre compte que, si la victoire est impossible sans le peuple, la stabilité politique dépend tout autant de son soutien. On ne devrait donc pas se méfier des mouvements démocratiques africains, car leurs demandes sont légitimes et sont la conséquence directe de l'état de délabrement et de misère dans lequel les masses ont croupi pendant les trente dernières années d'émancipation politique en Afrique.

En bref et par conséquent, les idéaux de liberté, de justice sociale et de démocratie directe que l'on redécouvre aujourd'hui dans tout le continent appartiennent autant à l'Afrique que le puissant Nil et le lac Tanganyika.

En Namibie, nous croyons que, si l'Afrique tient compte des revendications de ses habitants en favorisant le pluralisme culturel et politique, elle ne peut qu'en profiter. L'Afrique doit mener à bien la démocratisation, parce qu'il est juste et normal qu'il en soit ainsi et non parce que des étrangers disent que c'est ce que nous devrions faire. Telle est la voie que nous avons choisie en Namibie.

Dans notre pays, ce sont les masses laborieuses qui ont subi le poids du long et dur combat pour l'indépendance politique. Si les simples travailleurs, les paysans et les villageois ne s'étaient pas sacrifiés et dévoués aussi longtemps, il aurait été impossible de mener à bien les opérations du GANUPT et de procéder à des élections libres et équitables. Au crédit des dirigeants politiques actuels, on peut dire qu'ils ont été conscients de ce fait dès le début et qu'ils ont réagi d'une façon positive en adoptant pour la Namibie une constitution reconnue mondialement comme un modèle. C'est également tout à l'honneur du gouvernement d'avoir institutionnalisé une nouvelle culture politique fondée sur le principe directeur de la réconciliation, une culture politique traduisant une nette préférence pour les décisions prises à l'unanimité plutôt qu'à la majorité des voix.

La Conférence sur la réforme agraire qui vient de prendre fin est la meilleure illustration de la nouvelle culture politique actuelle qu'est la démocratie directe. Au cours du débat sur les terres ancestrales, on a reconnu qu'il faudrait les restituer mais, dans un esprit de réconciliation, on a décidé de ne pas poursuivre l'affaire en raison de la complexité des solutions à apporter.

Rendre hommage aux réalisations du peuple namibien est bien. Mais que dire des difficultés auxquelles il est confronté? C'est une bonne chose d'avoir imposé la démocratie et un nouveau code de conduite à ses dirigeants. Il est bien de présenter à d'autres États la constitution namibienne comme un exemple à suivre et de se réjouir de la stabilité politique et de la discipline dont fait preuve le nouvel État pour son budget.

Il est clair, cependant, que ce modèle tant vanté de démocratie n'a aucune chance de survivre sans l'aide des pays développés. Tant que des causes profondes de conflit, comme la pauvreté, l'absence de logement décent, de soins et d'éducation n'auront pas disparu, il ne pourra pas y avoir de stabilité politique ni de respect des droits de la personne.

Il est à la mode aujourd'hui de n'octroyer de l'aide aux pays africains que moyennant leur démocratisation et le respect des droits de la personne. Mais on observe en même temps que ces pays sont livrés à eux-mêmes dès lors que la démocratie y est instaurée.

Au moment où les économies des pays d'Afrique ont le plus besoin d'une aide extérieure, celle-ci a diminué d'une façon spectaculaire et les investissements étrangers ont baissé encore plus. Nous espérons qu'il ne s'agit que d'un phénomène transitoire et que les pays développés modifieront leur politique à cet égard. Il n'y a certainement aucune raison pour qu'ils agissent ainsi quand un État africain a opté pour la démocratie, que les droits de la personne y sont garantis et respectés, qu'on y a créé et qu'on y entretient un climat favorable aux investissements.

La Namibie en est un bon exemple : c'est l'un de ces pays d'Afrique qui, selon les termes d'une résolution adoptée récemment par le conseil d'administration du PNUD, mérite de recevoir une aide préférentielle au cours des cinq prochaines années. Je serais très heureux de savoir que l'on partage également cette opinion à Ottawa, à Washington, à Bonn, à Paris et à Londres.

Je vous remercie.

ANNEXE B

PROGRAMME DE LA CONFÉRENCE

ASPECTS CIVILS DU MAINTIEN DE LA PAIX

Hôtel Westin
Salle de bal Confederation I

9 et 10 juillet 1991
Ottawa (Canada)

Mardi 9 juillet

8 h 30 — Allocution d'ouverture : **M^me^ Nancy Gordon**, Directrice des programmes publics de l'ICPSI

1^re^ SÉANCE : LES CIVILS ET LE MAINTIEN DE LA PAIX : LE BILAN ACTUEL

9 h - 10 h 30 — *Les Nations Unies et la participation des civils au maintien de la paix : évolution des institutions*

Président : M. Behrooz Sadry, Division des missions de l'ONU

M. Marrack Goulding, Secrétaire général adjoint aux affaires politiques spéciales de l'ONU

Sur le terrain : les opérations de maintien de la paix et le rôle des civils

M. Alan James, professeur de relations internationales à l'Université de Keele (Grande-Bretagne)

10 h 30 - 10 h 45 — Pause

2e SÉANCE : LE CAS DE LA NAMIBIE

10 h 45 - 12 h 30 — *L'administration en période de transition : un défi*

Président : Mme Nancy Gordon, ICPSI

M. Cedric Thornberry, Directeur du Bureau du Secrétaire général adjoint, Département de l'administration et de la gestion (ONU)

M. Douglas Anglin, professeur adjoint, département de sciences politiques à l'Université Carleton

14 h 30 - 15 h 30 — *Le maintien de l'ordre public et la prévention des actes d'intimidation : rôle de la police civile*

Président : M. Larry Garber, National Democratic Institute for International Affairs

M. Larry Proke, surintendant principal, Police criminelle, Division «O», GRC

15 h 30 - 15 h 45 — Pause

15 h 45 - 17 h — *La surveillance des élections en Namibie : leçons pratiques*

M. Harry Neufeld, directeur de la technique informatique, Élections Canada

19 h 30 - 22 h — Dîner à l'Hôtel Westin

Président : Mme Nancy Gordon, ICPSI
Introduction de M. Wayne Hammond, Haut Commissaire du Canada en Namibie

M. Andreas Guibeb, Secrétaire permanent du ministère des Affaires étrangères de Namibie

Mercredi 10 juillet

3e SÉANCE : L'EXPÉRIENCE DES DISPOSITIFS DE TRANSITION

Président : M. Charles Svoboda, Direction des affaires des Nations Unies au ministère des Affaires extérieures

9 h 15 - 11 h **M. Alasdair Graham**, sénateur, Parlement du Canada

M. Rodolfo Cerdas, professeur à l'Université de Costa Rica

Mme Jennifer McCoy, associée de recherche principale, Latin American Programs, Carter Presidential Center

M. Gordon Fairweather, président de la Commission de l'immigration et du statut des réfugiés

11 h - 11 h 15 Pause

4e SÉANCE :LES CIVILS DANS LES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX : LE FINANCEMENT

13 h 45 - 15 h *Les aspects financiers*

Président : M. Fred Eckhard, Département de l'information des Nations Unies

Mme Susan Mills, contrôleur adjoint, Nations Unies

15 h - 16 h 30 **Table ronde**
Étude des recommandations sur l'avenir des civils dans les opérations de maintien de la paix

Président : M. Alan James, Université de Keele

16 h 30 Discours de clôture
Mme Nancy Gordon, ICPSI

ANNEXE C

LISTE DES PARTICIPANTS

Warren Allmand	Chambre des communes	Ottawa
A.W. Anderson (Lt. Col.)	Ministère des Affaires extérieures	Ottawa
Douglas Anglin	Université Carleton	Ottawa
Eduardo Arboleda	HCR	Ottawa
Angus Archer	ACNU	Ottawa
Al Banner	Banner and Associates	Ottawa
Alojzy Bartoszek	Ambassade de Pologne	Ottawa
Beatrice Bazar	Conseil d'administration de l'ICPSI	Montréal
Gén. Clay Beattie (à la ret.)	Ancien commandant de la région du Nord, FAC	Ottawa
David Braide (Président)	Conseil d'administration de l'ICPSI	Toronto
Rychard Brûlé	ICPSI	Ottawa
Alex Bugailiskis	Ministère des Affaires extérieures	Ottawa
Rodolfo Cerdas	Universidad de Costa Rica	San José
John Clifford	Amnestie Internationale	Ottawa
Pierre Côté	Élections du Québec	Ste-Foy
David Cox	Université Queen's	Kingston
Doug Dalziel	GRC	Ottawa
Daniel dos Santos	Université d'Ottawa	Ottawa
Fred Eckhard	ONU	New York
Gordon Fairweather	Commission de l'immigration et du statut des réfugiés	Ottawa
Douglas Fraser (Colonel)	Mission permanente du Canada auprès de l'ONU	New York
David Gallagher	OXFAM - Canada	Ottawa
Larry Garber	National Democratic Institute for International Affairs	Washington
Daniel George	Ministère des Affaires extérieures	Ottawa
Nancy Gordon	ICPSI	Ottawa
Ron Gould	Élections Canada	Ottawa
Marrack Goulding	ONU	New York
Alasdair Graham	Sénat	Ottawa
Andreas Guibeb	Ministère des Affaires étrangères	Windhoek
Neil Haffey	Ancien observateur canadien en Namibie	Ottawa
Sean Haffey	Université Dalhousie	Halifax
Wayne Hammond (Haut Commissaire)	Haut Commissariat du Canada	Windhoek

Sam Hanson	Ministère des Affaires extérieures	Ottawa
Robin Hay	ICPSI	Ottawa
Roger Hill	ICPSI	Ottawa
Michael Houghton (Col.)	Ministère de la Défense nationale	Ottawa
Carlton Hughes	Expert-conseil	Ottawa
Alan James	Université de Keele	Keele
Peter Jones	*Peacekeeping and International Affairs*	Ottawa
Andrew Lagassé	GRC	Ottawa
Gerry Leahy	GRC	Ottawa
Gheorghe Lepádat (Col.)	Ambassade de Roumanie	Ottawa
Ole Loewe	Ambassade du Danemark	Ottawa
Flora MacDonald	Ancien ministre des Affaires extérieures	Ottawa
Erkki Mäentakanen (Ambassadeur)	Ambassade de Finlande	Ottawa
Louis Massicotte	Élections Canada	Ottawa
Jennifer McCoy	Carter Presidential Center	Atlanta
Elizabeth McIninch	Sénat	Ottawa
Susan Mills	ONU	New York
R.G. Moffatt	GRC	Ottawa
Robert Connell	GRC	Ottawa
Harry Neufeld	Élections Canada	Ottawa
Geoffrey Pearson	Ancien Directeur général de l'ICPSI	Ottawa
Larry Proke	GRC	Toronto
Tariq Rauf	Centre canadien pour le contrôle des armements et le désarmement	Ottawa
Marcia Rodriguez	Rédactrice	Ottawa
Behrooz Sadry	ONU	New York
Clyde Sanger	Institut Nord-Sud	Ottawa
Mike Snell (Lt. Col.)	Ministère de la Défense nationale	Ottawa
Charles Svoboda	Ministère des Affaires extérieures	Ottawa
Paul Szasz	Avocat, GANUPT	Germantown, É.-U.
Jill Tansley	ICPSI	Ottawa
Cedric Thornberry	ONU	New York
Jonathan Thwaites	Haut Commissariat de l'Australie	Ottawa
Henry Wiseman	Université de Guelph	Guelph